Atti del Reale Istituto Veneto di scienze, lettere ed arti.
Anno accademico 1901-902 - Tomo LXI - Parte seconda.

I « SETTLEMENTS » EUROPEI

E I PRIVILEGI DEGLI STRANIERI NELL'ESTREMO ORIENTE

DEL PROF. ENRICO CATELLANI S. C.

(Adunanza del 13 luglio 1902)

I.

I PRIVILEGI DEGLI STRANIERI

1.

L'Oriente e l'Estremo Oriente nello sviluppo dei privilegi consolari.

I rapporti di diritto fra gli Stati di origine europea e quelli dell' Estremo Oriente, formano per più rispetti un gruppo distinto dalle relazioni internazionali fra i popoli di coltura europea e gli altri popoli di diversa civiltà. Quei due gruppi di rapporti differiscono infatti fra loro quanto all' origine ed allo sviluppo rispettivo, e quanto all' intensità del loro carattere eccezionale ed all' indirizzo attuale del loro ordinamento.

Quanto all' origine, le immunità personali e i privilegi di giurisdizione dei sudditi di Stati Europei che, nei rapporti coi paesi non Europei del Mediterraneo, rimontano al Medio Evo, hanno avuto soltanto nel più recente periodo dell' età moderna, la prima occasione d' essere reclamati e conseguiti in quelle regioni più remote dell' Asia.

Quanto allo sviluppo, quei privilegi, son venuti aumentando a poco a poco nel corso di molti secoli nell'Oriente islamitico e vi hanno tratto alimento da consuetudini e da abusi lungamente esercitati dagli Europei e legittimati dal silenzio dello Stato che li subiva.

Gli stessi privilegi si son manifestati quasi d' un tratto nell' Estremo Oriente e vi hanno assunto i caratteri costanti del diritto comune, con una rapidità ch' era senza esempio nella storia di tutti i popoli di coltura islamitica. E in così breve periodo di tempo, tali privilegi assumevano in quelle più lontane regioni dell' Asia, proporzioni ed intensità che, nemmeno da una consuedine più volte secolare, avevano potuto derivare nei territori più vicini dell' Africa e dell' Oriente. Così nell' impero chinese e nei paesi vicini, le immunità dei residenti stranieri riuscivano in breve a spogliare lo Stato di attributi della sovranità, che la Turchia stessa, dopo tanto tempo e tanto declinar di potenza, non si è ancora adattata ad abbandonare, o non ha abbandonato, senza proteste e riserve, alle pretese degli stranieri.

L' indirizzo attuale d' ordinamento dei privilegi europei nell' Estremo Oriente, è pur tale da distinguerli dalle analoghe immunità attribuite a loro negli altri paesi di coltura non europea. Poichè d' un lato è generale il giudizio che quell' assetto attuale dei privilegi europei in China e in Corea, non possa considerarsi come definitivo. E d' altronde un grande Stato dell' Estremo Oriente è già riuscito ad emanciparsene.

Mentre infatti tutti gli Stati di civiltà islamitica tentavano invano di abolire del tutto o di ridurre almeno in parte, a profitto della sovranità territoriale, quei varî privilegi degli stranieri europei che son conosciuti volgarmente col nome " di regime delle capitolazioni „, il Giappone, dopo averli subiti per meno di mezzo secolo, è già da due anni riuscito del tutto ad eliminarli. Così lo Stato giapponese entrava, come eguale agli altri, nella famiglia degli Stati di coltura europea, sostituendo, a profitto proprio per la prima volta nella storia moderna, all' uniformità confessionale quella della coltura, come condizione perchè uno Stato possa esercitare, anche in confronto degli stranieri, i pieni diritti della sovranità territoriale.

Ma il Giappone è e resterà per lungo tempo, a tale riguardo, una eccezione fra i popoli dell' Estremo Oriente. In quello Stato fino al 1900 e negli altri Stati dell' Asia Orientale prima e dopo di quella data, i privilegî personali e giurisdizionali degli stranieri venivano sempre più assumendo proporzioni, altrove non ancora raggiunte. Ed a quei privilegi altri se ne aggiungevano, d'indole locale e territoriale, maggiori di quanti gli Europei avessero mai

conseguito in territorio non abbandonato in tutto od in parte alla loro sovranità.

Da prima in poche, poi in molte città aperte in quelle regioni al commercio straniero e consentite ai forestieri come luoghi di residenza, si costituivano quartieri distinti, amministrativamente autonomi e retti da municipalità straniere. Tali quartieri, sembrano estranei al paese, cui pur geograficamente e politicamente appartengono, non solo per l' aspetto esteriore e per l' indole della vita sociale, ma anche per l' interno ordinamento amministrativo e giuridico, quasi fossero óasi di società occidentali disseminate nella immensa moltitudine eterogenea della società asiatica.

Trattasi in tal caso di forme territoriali della privilegiata condizione degli Europei. Ma tali forme, a ben considerarle, piuttostochè diritti del tutto nuovi, sono manifestazioni nuove di quello stesso diritto di estraterritorialità che è comune agli Europei in tutti gli Stati non cristiani d'Africa e d' Asia; e possono giudicarsi conseguenze peculiari delle maggiori proporzioni assunte da tale privilegio nei Trattati e nei rapporti di fatto cogli Stati dell' Estremo Oriente.

Nello sviluppo e nell' uso delle immunità d' indole personale attribuite agli stranieri in tali Stati, quelle nuove manifestazioni territoriali hanno trovato in gran parte la loro origine materiale e la loro giustificazione giuridica. Le immunità territoriali e municipali sono un privilegio degli europei ed americani che è peculiare all' Estremo Oriente, perchè in questa regione le loro immunità personali e i loro privilegi consolari hanno assunto un' ampiezza ed una intensità molto maggiore di quelle conseguite nei paesi dove vige il cosidetto " regime delle capitolazioni „. All' origine ed allo sviluppo della particolare protezione degli stranieri e della giurisdizione consolare nell' Asia Orientale, è pertanto necessario ricorrere per poter giudicare poi con esattezza l' estensione e l'indole giuridica di quelli altri privilegi europei che son del tutto peculiari all' Estremo Oriente e che hanno aspetto di immunità esclusivamente locale e territoriale.

2.

Origine ed estensione dei privilegi consolari nell' Estremo Oriente.

Fino al trattato di Nanking stipulato coll' Inghilterra il 29 agosto 1842, facevano difetto in China non solo i privilegi d' indole personale degli stranieri, ma anche quelle condizioni di libera residenza e di rappresentanza riconosciuta, nelle quali tali privilegi avrebbero potuto svilupparsi.

I rapporti cogli stranieri erano rispettivamente curati e diretti da due alti ufficiali dell' Amministrazione chinese. Il governatore dei due Kwang, residente a Canton, avea la cura delle relazioni coll' Annam e con tutti i popoli venuti per mare dall' occidente, cioè con tutta l' Europa eccettuata la Russia. I russi, che commerciavano colla China per la via di terra, dipendevano dal " Lì-fù-yuen ", ufficio stabilito nella capitale ed incaricato degli affari della Mongolia. Anzichè autorizzati a pretendere particolari privilegi, gli stranieri europei erano pertanto confusi coi popoli che stavano coll'Impero in condizione di vassallaggio. E, se non tale condizione di vassallaggio, quella però derivante dal diritto comune, era pur riconosciuta, nei riguardi dei propri sudditi, dagli Stati che primi riuscivano ad avere costanti rapporti coll' impero chinese.

Il Trattato di Nertchinsk, stipulato nel 1689 fra la China e la Russia, ammetteva il libero passaggio, a scopo di commercio, dei sudditi dell'un paese nel territorio dell' altro (art. 5), ma non stipulava a loro favore verun privilegio particolare. L' articolo 4 stabiliva che " tutti i sudditi della corona di Moscovia che sono presentemente nell' impero della China, e tutti quelli della corona chinese che sono presentemente nell' impero di Moscovia, resteranno nello Stato dove si trovano " ; nè aggiungeva, a favore di tali stranieri ammessi al domicilio, alcun privilegio di giurisdizione od alcuna particolare immunità [1]. E lo stesso può dirsi degli

---

(1) Nella raccolta dello Herstlett *Treaties between Great Britain and China and between China and Foreign Powers*. London, Harrison, 1896, Vol. I, pag. 292-294, è riportata la traduzione francese del padre Gerbillon, gesuita che insieme col padre Pereyra, era stato aggiunto dall'imperatore Khang-si ai negoziatori chinesi come consigliere ed interprete.

olandesi che, nel 1664 avendo mandato una ambasciata per chiedere facoltà di far commercio nell'impero, ottenevano soltanto di poter mandarvi, ad intervalli di otto anni, non più di cento persone, venti delle quali avrebbero potuto accedere alla località dove l' imperatore avesse tenuta la sua corte. L' articolo 2 del Trattato di Nertchinsk riconosceva poi del tutto la giurisdizione penale di ciascuno dei due Stati contraenti sui sudditi dell' altro che avessero violata la frontiera a scopo così di caccia come di furto [1].

Anche il Trattato di pace e di delimitazione stipulato fra la China e la Russia il 21 Ottobre 1727, disponeva all'articolo 4 che chiunque fosse entrato nel territorio dell' altro in luoghi diversi da quelli determinati nella convenzione, o deviando dal cammino prescritto per pervenirvi, avrebbe avuto tutte le merci sequestrate a profitto dello Stato nel cui territorio si fosse compiuta la sua trasgressione. Però questo stesso trattato incomincia d' altronde a riconoscere un certo grado di immunità giurisdizionale. Nei rapporti di diritto privato, dispone (art. 4) che le carovane dei russi debbano essere " sotto gli ordini di un capo incaricato di

---

In quella traduzione i due articoli citati vengono indicati coi numeri 6 e 5, e la clausola ultima del secondo articolo riferito, è così tradotta: " demeureront dans l' État où ils sont „. Il testo latino è invece riferito dal Cordier [*Histoire des relations de la Chine avec les Puissances occidentales*. Vol. I. Paris, Alcan, 1901, pag. 81-84] in questi termini: " Quicumque vero Rutheni Imperii subditi in Sinico et quicumque Sinici Imperii in Ruthenico nunc sunt, in eodem statu relinquantur „. Laddove però, sia la parola *Stato* da interpretarsi nel senso politico di paese, o nel senso giuridico di *condizione*, resta sempre che il trattato non pattuisce a favore di quei domiciliati, fra i quali erano i prigionieri russi catturati poco tempo prima ad Albazin, verun privilegio giurisdizionale e veruna immunità.

(1) " . . . . . . atque extra hos limites determinatos nullam ob causam utriusque Imperii venatores transibunt. — Quod si unus aut duo inferioris notae homines extra hos statutos limites vel venabundi, vel latrocinatori divagabuntur, statim, in vincula coniecti, ad illarum terrarum constitutos in utroque Imperio Praefectos deducentur, qui cognitam illorum culpam, debita poena mulctabunt. Si vero ad decem aut quindecim simul congregati et armis instructi, aut venabuntur, aut alterius Imperii homines occident, aut depredabuntur, de hoc uniuscuiusque Imperii Imperatores referetur, omnesque huius criminis rei, capitali poena mulctabuntur, nec bellum propter quoscumque particularium hominum excessus suscitabitur, aut sanguinis effusio procurabitur. „

curare i loro affari e di regolare le controversie che potessero sorgere fra loro „, e che presso ai mercati di frontiera i due Stati debbano stabilire un numero eguale di ufficiali, posti sotto gli ordini di comandanti di eguale grado, ed incaricati di accomodare le divergenze nel modo convenuto coll' ambasciatore. Ma a tale riguardo non è ben chiara la disposizione dell' articolo 8 secondo la quale " i comandanti la frontiera dei due Imperi devono decidere secondo le regole di giustizia e senza ritardo tutti gli affari „, quantunque lo sviluppo successivo dei rapporti analoghi colla China, autorizzi ad attribuire fin d' allora a tale stipulazione il significato di una deliberazione collegiale dei due comandanti. Alla punizione delle contravvenzioni di frontiera ed a quella dei disertori e dei ladri, provvedeva l' articolo 10 del Trattato comminando la pena di morte. Nell'applicazione di questa pena poi una certa misura di personalità della legge appariva ammessa, non già nel determinare la giurisdizione competente, ma bensì nell'indicare la forma dell'estremo supplizio. I colpevoli chinesi dovevano essere decapitati, e quelli russi strangolati, e le cose rubate rese al comandante od al governo della parte danneggiata. Questa disposizione era sostituita da una convenzione addizionale stipulata a Kiachta il 18 Ottobre 1768 (1) che cominciava a riconoscere, anche in materia penale, la personalità della legge e della giurisdizione. Vi era pattuito infatti che " i sudditi dell' impero di mezzo i quali avranno commessi atti di brigantaggio, saranno consegnati, senza distinzione di persone, al tribunale che governa le provincie esteriori per essere puniti di morte; ed i sudditi russi saranno rimessi al senato per subire la medesima pena „. Per gli altri minori reati non passibili di pena capitale, si continuava a riconoscere la competenza della autorità di frontiera, riducendo, come nell' articolo 10 del Trattato del 1727, la personalità della legge all' indicazione delle modalità della pena. Tutti i rei appartenenti all' Impero chinese, condannati a pene corporali, dovevano essere frustati, e quelli appartenenti all' impero russo battuti a colpi di verga. All' infuori di tali eccezioni che si riferivano particolarmente alle località assegnate alla dimora dei forestieri, od alle carovane di negozianti stranieri transitanti per il territorio dell' impero, nè le Potenze che avevano con questo

---

(1) Herstlett l. c. pag. 302-304.

qualche rapporto pretendevano, nè la China sarebbe stata disposta a consentire, l'abbandono o la limitazione del diritto territoriale d'impero e di giurisdizione.

Questo diritto era così assolutamente ritenuto un attributo della sovranità dello Stato, che i Chinesi pretendevano costantemente la consegna alle proprie autorità d'ogni straniero colpevole d'aver ucciso un chinese. Nel 1780 cominciarono anzi ad esigere la consegna del colpevole straniero anche quando la vittima fosse stata del pari straniera, uniformandosi così al vero concetto della territorialità della legge e della giurisdizione penale. Ma nel 1784 gli inglesi cominciarono a negare la consegna del delinquente della loro nazione, imitati in ciò dagli altri popoli stranieri, fatta eccezione dagli americani degli Stati Uniti, i quali, ancora nel 1821 aderirono alla richiesta delle autorità chinesi consegnando loro un marinaio che, condannato alla pena di morte, fu strangolato (1).

Quando dunque nel 1842 incominciò col trattato di Nanking, la nuova êra dei rapporti fra la China e l'occidente, gli stranieri vi trovavano, nel diritto anteriormente in vigore rispetto a loro, qualche favorevole precedente di fatto, una tendenza a favorirli con qualche eccezionale immunità di giurisdizione e di diritto personale, ma nessun ordinamento che potesse paragonarsi al regime delle capitolazioni vigente già da tanto tempo lungo le coste meridionali ed orientali del bacino del Mediterraneo. Infatti il trattato di Nanking del 29 Agosto 1842 stipulava all'articolo 2° che ai sudditi brittanici sarebbe in avvenire consentito di risiedere colle famiglie, a scopo di commercio, nei cinque porti di Amoy, Canton, Fuciau, Ningpo e Shanghai; e che l'Inghilterra avrebbe potuto delegare in quei porti, sopraintendenti od ufficiali consolari, per servire di intermediarî fra le autorità chinesi ed i propri connazionali, e per provvedere all'osservanza, da parte di questi ultimi, dei doveri pattuiti nel trattato verso il governo chinese (2).

Fatta eccezione da questo consenso dato dalla China allo

---

(1) M. v. Brandt. *China und seine Handelsbeziehungen zum Auslande.* Berlin, 1899, pag. 9.

(2) " . . . . . to be the medium of communication between the Chinese authorities and the said merchants and to see that the just duties and other dues to the Chinese Government, as hereinafter provided for, are duly discharged by their Britannic Majesty's subjects. „

stabilimento di ufficiali consolari inglesi nei suoi porti aperti e dall' autorità riconosciuta loro, in termini generici, sui loro connazionali, nessuna clausola del trattato di Nanking ammette esplicitamente l' immunità personale di questi ultimi, o la giurisdizione consolare [1].

Ma quantunque tali privilegi non fossero esplicitamente pattuiti a favore degli inglesi dal trattato di Nanking, la Granbrettagna non esitava ad interpretare come una implicita ammissione dei privilegi stessi, la clausola dell' articolo 2 di quel trattato che riconosceva i consoli inglesi " come intermediari fra le autorità chinesi ed i propri connazionali „, e che attribuiva loro " l' autorità di sorvegliare all' adempimento, da parte di questi, degli obblighi cui erano tenuti verso il governo chinese. „ È vero che l' indole di questi rapporti era riservata dal trattato di Nanking ad ulteriori stipulazioni (" as hereinafter provided for „) : ma il governo inglese non dubitava un istante del significato di quella clausola generica e delle future stipulazioni specifiche cui alludeva, ed emanava il 24 Febbraio 1843, un " Order in Council „ confermante un altro del 1834 ed affermante il diritto di regolare la condotta dei sudditi brittanici in territorio chinese, e di determinare le ammende, sequestri e prigionie di cui sarebbero punite, nel modo voluto dalle autorità inglesi, le infrazioni a tali regolamenti o decreti [2]. In quest' " ordine in consiglio „ era vietato ai sudditi britannici di visitare altri porti chinesi, oltre ai cinque aperti dal Trattato di Nanking, collo scopo di farvi il commercio, ed era prescritto, che chi avesse violata questa regola dovesse essere passibile, quando fosse dichiarato colpevole da una corte di registro o di ammiragliato, d' una ammenda non superiore a cento sterline per ciascuna infrazione, e di prigionia non eccedente tre

---

(1) L' art. 8 del trattato di Nanking stabiliva che " the Emperor of China agrees to release, unconditionally, all subjects of Her Britannic Majesty (wether native of Europe or India), who may be in confinement at this moment in any part of the Chinese Empire „. Ed in ciò si distingueva sostanzialmente, a favore degli stranieri, dal già citato articolo 4 del Trattato di Nertchinsk che avea stabilito : " Quicumque vero Rutheni Imperii subditi in Sinico et quicumque Sinici Imperii in Ruthenico nunc sunt, in eodem statu relinquantur. „

(2) Martens-Murhard. *Nouveau Recueil Général des Traités*. Vol. V (1843). Doc. 10, pag. 36, 37. Ordre du Conseil de la Grande Bretagne du 24 février 1843 rélatif au commerce de la Chine.

mesi, secondo il giudizio della Corte davanti alla quale fossero state riunite le prove del delitto. V' era poi prescritto che tutte le procedure iniziate in virtù di quest' " ordine in Consiglio „ dovessero compiersi, in quanto fosse consentito dalle circostanze, secondo le forme della legislazione inglese.

L' interpretazione adombrata dal governo inglese con quest' " ordine in Consiglio „ era poi confermata dal Trattato di commercio fra la Granbrettagna e la China negoziato a Victoria, capitale della nuova colonia inglese di Hong-Kong, nel Luglio 1843 da sir Henry Pottinger plenipotenziario inglese e dal gran mandarino Keying rappresentante della China. (1). La pienezza dell'autorità nazionale sugli europei era affermata nel proclama di sir Henry Pottinger emanato il 22 Luglio 1843 ed annunciante la stipulazione del Trattato. I sudditi britannici erano esortati a rispettare le nuove stipulazioni, e sir Henry Pottinger dichiarava che avrebbe adottato contro i refrattarî " le più rigorose misure, e che se i suoi poteri attuali non autorizzassero eventualmente talune delle misure ch'egli credesse necessario d'adottare, si rivolgerebbe, per la approvazione del proprio operato, al potere legislativo della Granbrettagna „. E infatti gli articoli 12, 13 e 14 del Trattato di commercio, riconoscevano esplicitamente la giurisdizione consolare, affermandola in modo esclusivo a favore degli inglesi in materia penale, ammettendo la cooperazione dell' autorità giudiziaria chinese e di quella inglese nelle controversie miste di diritto privato, e riconoscendo così implicitamente la esclusiva competenza consolare nelle controversie della medesima categoria fra sudditi britannici.

Trattavasi però d' un privilegio nuovo, offensivo delle prerogative dello Stato chinese, ed atto ad eccitare nel popolo la diffidenza e l' avversione contro gli stranieri. Questi sentimenti si manifestarono subito a Canton, che fu il primo dei cinque porti aperto effettivamente al commercio europeo. La popolazione di quella città era la sola in tutta la China che avesse avuto nel più recente periodo di tempo una larga esperienza dei rapporti cogli stranieri ; sicchè, meglio di ogni altra, poteva antivedere tutti i pericoli latenti nelle clausole d'estraterritorialità novellamente stipulate a favore di quelli. E contro quelle clausole particolarmente insorsero i Cantonesi ; sicchè essendo stato, in quel torno di tempo,

---

(1) Martens-Murhard. Vol. cit. Doc. 37, pag. 418-452.

un chinese ucciso accidentalmente da un inglese, essi domandavano con insistenza che il colpevole fosse consegnato alla giustizia locale[1]. Ma ormai questa era una vana pretesa; il commissario imperiale Keying, giunto in tempo a Canton, riusciva a calmare il fermento popolare; nè alla China era più dato di ricuperare le prerogative sovrane che s' era indotta a rinunciare a favore dell'Inghilterra.

Anzi questa ed altre Potenze dovevano ben presto determinare meglio ed estendere a proprio favore quelle concessioni destinate, per la clausola della nazione più favorita, a diventare in China il retaggio comune di tutti i popoli di civiltà europea. Così avveniva per opera della Granbrettagna col Trattato supplementare di Hu-mon-sciai dell' 8 Ottobre 1843, degli Stati Uniti col trattato di Wanghea del 3 Luglio 1844, e della Francia con quello di Whampoa del 24 Ottobre dello stesso anno. Il trattato americano (art. 19, 24, 25, 26 e 29) meglio determinava la competenza dei consoli e l' estensione della giurisdizione consolare, e il trattato francese combinava i vantaggi stipulati nei due Trattati anteriori e ne aggiungeva di nuovi (v. spec. art. 2, 22, 23 e 27).

Non era questa la prima volta che la Francia provvedeva all' istituzione di consolati in territorio chinese, nè che aspirava ad attribuire a tali magistrati larghi poteri di giurisdizione. Già il 3 Febbraio 1776 [2] un'ordinanza del re decideva che sarebbe stato creato un consolato della nazione francese " à Canton et lieux en dépendants à l' instar des Consuls de la nation française résidants auprès des Princes de la Barbarie ". Il primo console fù un antico *subrécargue* della Compagnia delle Indie cessata nel 1770, di nome Vacquelin. Morto costui nel 1782, il viceconsole Vieillard prese il suo posto; e, rientrato questo in Francia, fu sostituito dal de Guigne che fu l' ultimo agente a Canton, nè venne sostituito fino al ristabilimento di quell' ufficio nel 1829. Deve notarsi però che questi consoli francesi erano tali soltanto rispetto al proprio governo ed ai propri connazionali che ne riconoscevano l' autorità, mentre il governo chinese, non solo non riconosceva loro il diritto di giurisdizione sui connazionali, ma non concedeva loro nemmeno alcun riconoscimento ufficiale oltre quello di capi d' un gruppo di mercanti forestieri.

---

(1) Douglas. *China*, pag. 235. London, Fisher Unwin, 1899.

(2) Cordier. *Les origines de deux établissements français dans l'extrême orient*, pag. XXIII-XXV, Paris, 1896.

Nel 1843, quando la Francia volle trar profitto dalle nuove relazioni formatesi fra la China e la Granbrettagna, essa aveva a Canton come Console, il conte di Ratti-Menton coadiuvato da un vice console, da un cancelliere e da un antico prete delle missioni che fungeva da interprete. Fu appunto il conte Ratti-Menton che, scrivendo all' alto Commissario imperiale chinese il 5 Settembre 1843 (1) gli domandava un documento che sancisse a favore dei francesi privilegi eguali a quelli accordati ai sudditi della Granbrettagna. Il Commissario Keiying, che era lo stesso negoziatore del Trattato coll' Inghilterra, rispondeva il giorno seguente con una lettera indirizzata al Ministro degli Esteri francese Guizot: che " les négociants français, faisant le commerce aussi bien que les Anglais, nous leur accordons les mêmes privilèges que ces derniers et les autres nations ont obtenus par suite de l' approbation de notre excellent empereur. „ E con una lettera del 10 Settembre lo stesso commissario comunicava al console francese la nuova tariffa ed i nuovi regolamenti relativi alle relazioni commerciali, promettendogliene un esemplare perchè lo facesse tradurre " *nella lingua dell' Oceano Occidentale,* e provvedesse a farne la pubblicazione nel suo paese così che i negozianti francesi si trovassero in grado di conoscerli e di osservarli. „ Aggiungeva il commissario che " essendosi ottenuto dagli agenti degli altri paesi il consenso alle disposizioni relative al contrabbando, alle frodi consumate a danno del pubblico erario, alla fissazione del corso della moneta, ed alla confisca delle merci, il console francese era tenuto ad obbligare i negozianti suoi connazionali ad osservarle per evitare in appresso ogni argomento di attriti e di litigi. „ Così implicitamente si riconosceva, col trattamento della nazione più favorita a profitto della Francia, anche l' autorità dei consoli francesi sui propri connazionali. Ma queste non erano che promesse unilaterali analoghe alle antiche capitolazioni. La Francia insisteva per la stipulazione di un regolare Trattato; e, tre mesi dopo gli Stati Uniti, riusciva a stipularlo a Whampoa il 24 Ottobre 1844 (2), ottenendovi, come le altre due Potenze, facoltà (art. 4) di nominare consoli od agenti consolari nei cinque porti aperti " pour y

(1) Martens-Murhard. N. R. Vol. V, Doc. 56, pag. 536-540.
(2) Martens-Murhard. N. R. Vol. VII, Doc. 36, pag. 431-568.

traiter les affaires rélatives aux négociants, et veiller à ce que les règlements soient strictement observés. „

Nel trattato di Whampoa erano codificati assai meglio che nel primo trattato inglese e in quello stesso americano, i nuovi privilegi consentiti dalla China agli stranieri, dimostrando come la legazione francese avesse saputo approfittare dell'esperienza dei negoziatori che l' aveano preceduta [1]. I primi negoziatori inglesi, dominati dal desiderio di terminare la guerra e di arrivare ad una soluzione soddisfacente, e paghi d' aver ottenuto la cessione di Hong-Kong che dava loro una ottima base di operazione per la l'influenza britannica in China, si erano limitati a consacrare nel trattato di Nanking taluni principii generali e fondamentali, completati poi colla convenzione commerciale e col trattato supplementare dell' 8 Ottobre 1843. I negoziatori degli Stati Uniti, stipulando in piena pace e non al termine d'una guerra, il Trattato di Wanghea, aveano potuto ottenere, come si è accennato, qualche risultato migliore. La Francia, che non avea guerreggiato colla China ed era nota al plenipotenziario chinese come " un des premiers Etats de l'Europe qui fait depuis trois siècles le commerce avec notre Empire „, poteva ottenere di più perchè " entre ces deux Empires ont constamment régné la paix et l' amitié ; jamais de dissensions, point de sujets de litige, pas de discorde „, e perchè „ les négociants français ont constamment observé, dans leurs affaires, un esprit d' ordre exempt de toute confusion, et leur conduite s'est toujours réglée sur les lois et la justice „ [2]. Perciò i francesi poterono meglio determinare i privilegi che ad altre nazioni erano stati concessi ed ottenerne anche di nuovi, come ad esempio, quello di istituire scuole (art. 22) e di vendere ogni specie di libri francesi, (art. 24) che, abilmente interpretati, diedero modo alla Francia d'assumere poi in China quella stessa parte dirigente nella protezione della Chiesa cattolica che da tanto tempo già rappresentava in Turchia.

Il plenipotenziario francese Lagréné che avea firmato nel 1844 il trattato di Whampoa insieme col commissario della China a bordo di una nave francese, procedeva l'anno seguente in territorio chinese allo scambio delle ratifiche, compiuto con grande

---

(1) *Journal des Débats*, 2 Marzo 1845. — Martens-Murhard. N. R. Vol. VII, pag. 467, 468.

(2) Lettera del Commissario Imperiale Ky-ing al ministro degli Esteri francese Guizot, l. c., Vol. V, pag. 537.

solennità nel palazzo di un grande dignitario dell'impero ad Hu-Mau (bocca della Tigre). Pareva che una epoca nuova di amichevoli rapporti si inaugurasse fra la China e l'occidente; e la China considerando i nuovi trattati come una reciproca garanzia di fruttuosi rapporti commerciali e non come un primo stadio del suo sfruttamento a solo profitto dell' Europa, accoglieva con favore i nuovi amici e fra questi sopratutto i Francesi che sembravano dare le maggiori garanzie di disinteresse politico. Sicchè il plenipotenziario francese, dopo aver descritto nel suo rapporto del 28 Agosto 1845, la cerimonia dello scambio delle ratifiche, e le oneste accoglienze che avea trovato presso gli ospiti e presso gli abitanti della contrada attraversata, concludeva: " C' est ainsi que s' est terminée cette dernière entrevue avec nos excellents Chinois; nous conserverons d' eux un bon et durable souvenir. En nous retirant, ils nous accablent de leurs témoignages d'affection, leurs canons nous saluent, l' orchestre crie des notes discordantes, l' escorte et la foule sur notre passage semblent animées des meilleurs sentiments „ [1].

Tuttociò dimostra che non la residenza e l'attività economica degli stranieri, e nemmeno le immunità giurisdizionali equamente fatte valere, hanno provocata l' avversione del popolo chinese per i forestieri, ma bensì l' interpretazione iniqua delle clausole favorevoli agli stranieri e lo sfruttamento sistematico di un grande impero a profitto d'una infima minoranza venutavi d'oltremare. Di questo sistema giuridicamente condannabile e forse errato anche dal punto di vista politico ed economico, tutti gli Stati d'Europa si son resi colpevoli nei loro rapporti con tutti gli Stati dell'Estremo Oriente. Così, mentre nessuno Stato è obbligato a lasciar stabilire consolati stranieri in ogni parte del proprio territorio, le Potenze europee continuarono poi ad imporre alla China l' apertura di nuove località, badando solo al loro vantaggio ed alla loro convenienza; e la Francia col trattato stipulato col Siam il 30 Ottobre 1893, arrivava perfino a riservare al proprio solo arbitrio la determinazione del numero e della situazione dei consolati francesi nel territorio siamese, ed obbligava il governo del Siam a dare in ogni caso le località necessarie per l' erezione di tali consolati. E mentre i privilegi largiti agli stranieri coi primi trattati erano già troppo estesi per non tornar dannosi alla sovranità territoriale

---

(1) L. c., Vol. VII, pag. 449.

ed al benessere della società indigena, ciascuno Stato europeo approfittava in seguito d'ogni occasione favorevole per strapparne di nuovi, o per forzare nella pratica l'interpretazione degli antichi così, da mutarne del tutto o modificarne a proprio profitto il valore ed il contenuto.

Mentre si esigeva dallo Stato asiatico tanta diminuzione della sovranità territoriale, in pochi Trattati n'era riconosciuto il carattere provvisorio, quantunque indefinito nella durata, ed era preveduto il caso di un ritorno al diritto consolare comune, quando lo Stato orientale contraente avesse modificato le proprie leggi e perfezionata la procedura. Così era nel Trattato fra la Corea e gli Stati Uniti del 1882 [1] e in quello anglo-coreano dello stesso anno [2], quantunque il valore pratico della clausola fosse molto diminuito dall'abbandonare il giudizio della sufficienza di tali riforme al solo arbitro dell'altro contraente. [3] Dell'effettiva abolizione dei privilegi eccezionali degli stranieri e della giurisdizione con-

---

(1) Art. 5 ultimo alinea del Trattato fra la Corea e gli Stati Uniti del 22 Maggio 1882: It is however mutually agreed between the high contracting Powers that whenever the King of Chosen shall have so far modified and reformed the Statutes and the judicial Procedure of his kingdom, that, *in the judgment of the United States*, they conform to the laws and course of justice in the United States, the right of exterritorial jurisdition over United States citizens in Chosen shall be abandoned, and thereafter United States citizens, when within the limits of the kingdom of Chosen, shall be subject to the jurisdiction of the native authorities.

(2) V. la prima delle Dichiarazioni annesse al Trattato anglo-coreano del 26 Novembre 1883 ratificato il 28 Aprile 1884:

" With reference to art. 3 of the Treaty (giurisdizione consolare) it is thereby declared that the right of extra-territorial jurisdiction over British subjects in Corea granted by this Treaty, shall be relinquished when, *in the judgment of the British Government*, the laws and legal procedure of Corea shall have been so far modified and reformed as to remove the objections which now exist to British subjects being placed under Corean jurisdiction, and Corean judges shall have attained similar legal qualifications and a similar independent position as those of British Judges. „

(3) Ciò non può dirsi del Protocollo siamese-giapponese del 25 Febbrajo 1898 nel quale sono determinate (art. 1) certe condizioni, verificandosi le quali (nuovi codici e nuovo ordinamento giudiziario), il regime eccezionalmente favorevole dei Giapponesi nel Siam dovrebbe cessare, ed è stabilito (art. 3) che ogni controversia relativa all'interpretazione del Trattato debba essere decisa da una commissione di arbitri.

solare riusciva poi ad approfittare soltanto il Giappone, che, lungamente preparati gli elementi di tale riconquista delle attribuzioni sovrane, con più di trent'anni di riforme, riusciva ad iniziarla poco prima della guerra colla China mercè il Trattato colla Granbrettagna del 16 Luglio 1894, e la completava dopo la pace di Shimonosaki stipulando accordi analoghi cogli altri Stati (1).

3.

Giurisdizione consolare nelle controversie personali e mobiliari fra stranieri

La giurisdizione consolare nei rapporti fra connazionali europei non era esplicitamente ammessa, come ho notato, dal Trattato di Nanking, ma in questo senso erano interpretati i termini dell' articolo 2 di quel Trattato (2), e quella concessione risultava poi implicitamente dalla clausola dell' articolo 13 del Trattato di commercio anglo-chinese del 1843, che attribuiva competenza ai consoli inglesi anche nei litigi fra sudditi inglesi e chinesi. Tale era l' intendimento della notificazione governativa britannica che accompagnava la pubblicazione in China di quel Trattato di commercio e che designava intanto uno speciale agente consolare al-

(1) Trattato di commercio e di navigazione anglo-giapponese del 16 Luglio 1894 ratificato a Tokyo il 25 Agosto 1894: Art. 20. The present Treaty shall, from the date it comes into force, [art. 21. The present Treaty shall not take effect until at least five years after its signature. It shall come into force one year after His Imperial Japanese Majesty's Government shall have given notice to Her Britannic Majesty's Government of its wish to have the same brought into operation. Such notice may be given at any time after the expiration of four years from the date thereof.] be substituded in place of the Conventions ecc. [tutti i trattati anteriori] and from the same date such Conventions, Treaty ecc. shall cease to be binding, and, in consequence, the jurisdiction then exercised by British Courts in Japan, and all the exceptional privileges, exemptions, and immunities then enjoyed by British subjects, as a part of or appartenant to such jurisdiction, shall absolutely and without notice cease and determine, and thereafter all such jurisdiction shall be assumed and exercised by Japanese Courts. „

(2) V. pag. 8.

l' esercizio delle funzioni giudiziarie ([1]) nella circoscrizione del porto di Canton. La giurisdizione consolare brittanica in China era poi, per diritto inglese, conforme agli " Orders in Council „ del 1833 e del 1843, secondo i quali, al governo dei sudditi britannici in China ed in mare a non più di cento miglia di distanza dalle coste chinesi, si dovea provvedere come se quelli si fossero trovati in territorio dipendente dalla corona britannica ([2]).

La competenza dei magistrati inglesi nei giudizi fra inglesi e stranieri d' altra cittadinanza, era subordinata a varie condizioni, e modalità ([3]), ma nei rapporti fra inglesi, era fin da principio considerata, a termini del diritto inglese, come assoluta.

Ma intanto quella competenza dei consoli inglesi nei litigi fra i loro connazionali, che derivava loro bensì dal diritto positivo della Granbrettagna, ma della quale essi non potevano però pretendere il riconoscimento da parte della China se non per una interpretazione molto larga del Trattato di Nanking e della successiva convenzione commerciale, acquistava, anche in confronto del governo chinese, una piena legittimità per effetto dei Trattati stipulati dalla China con altre Potenze, e della clausola dell' articolo 8 del Trattato supplementare anglo-chinese dell' 8 Ottobre 1843, che di quelle nuove stipulazioni assicurava tutto

---

(1) " ..... With the view of relieving the officiating Consul at Canton, and his establishment from the judicial functions *which will hereafter form a part of the duty to be performed by the Consuls at the different ports*, but which might interfere with the officiating Consul devoting his whole time and attention exclusively to the more important object of promoting and regulating the trade, at its outset on the new system, Her Majesty's Chief Superintendant of the Trade ecc., is pleased to direct *that all disputes and complaints emanating at Canton and coming within the consular functions above adverted to*, shall for the present and until further notice, be referred to A. N. Johnston Esq., the Assistant and Registrar to the chief Superintendant, who will, in the first instance, inquire into and investigate such disputes and complaints at Victoria, Hong-Kong, and will, in case of necessity arising from such a step, proceed to Canton for the purpose of completing his enquiry and investigation. „

(2) ...... " in the same and as ample a manner as if Her Majesty had acquired such power or jurisdiction by the cession or conquest of territory. „

(3) The China and Japan Order in Council 1881 art. 47 *a*, e *c*; e The China, Japan and Corea Order in Council 1886 del 3 agosto 1886, art. 2, *b*.

il beneficio alla Granbrettagna. Tali nuovi vantaggi o determinazioni di quelli anteriormente pattuiti, derivavano dal Trattato chino-americano di Wanghea [1] e da quello franco-chinese di Whampoa [2], che esplicitamente riservavano ai rispettivi ufficiali consolari la esclusiva conoscenza delle controversie sorte in China fra stranieri connazionali.

Il privilegio di giurisdizione consolare sui propri sudditi, era poi concesso anche espressamente dalla China alla Granbrettagna col Trattato di Tientsin del 26 Giugno 1858 che nell' articolo 15 riproduceva quasi testualmente l' articolo 25 del Trattato americano di Wanghea del 1844. Ed uniformemente si svolgeva la condizione giuridica di tutti i sudditi di Stati di civiltà occidentale in China, non solo per effetto della clausola della nazione più favorita, ma anche di esplicite disposizioni convenzionali. Così è per il Trattato della China colla Svezia e Norvegia stipulato a Canton il 20 Marzo 1847 [3], per il Trattato della China colla Prussia e la Confederazione Germanica del 2 Settembre 1861 [4], e per quelli colla Danimarca col 13 Luglio 1863 [5] coll' Olanda del 6 Ottobre 1863 [6], colla Spagna del 10 Ottobre 1864 [7], col Belgio del 2 Novembre 1865 [8], coll' Italia

---

(1) Trattato di Wanghea art. 25: All questions in regard to right, whether of property or person, arising between citizens of the United States in China, shall be subject to the jurisdiction and regulated by the authorities of their own Government. — V. un estratto del Trattato nel Martens-Murhard N. R. Vol. VII, Doc. 14, pag. 134-138, e il Testo nella Raccolta dello Herstlett, Vol. I, pag. 393.

(2) Trattato di Whampoa art. 28: Les français demeurant dans les cinq ports, qui auraient des difficultés ou des contestations entre eux, ressortiront de l'autorité française qui en jugera. — Martens-Murhard. Vol. VII, Doc. 36, pag. 443. — V. alla pag. 463 il testo secondo i plenipotenziarii chinesi, e cfr. colla traduzione francese data dallo Herstlett, Vol. cit., pag. 149-163.

(3) Art. 25, cfr. l'art. 25 del Trattato di Wanghea fra la China e gli St. Un. V. sopra n. 3 e Herstlett l. c., pag. 380-384.

(4) Art. 39. V. *Chronicle and Directory for China and Japan*, 1902, pag. 74.

(5) Art. 15, V. Herstlett l. c., pag. 141.

(6) Art. 6, V. Herstlett l. c., pag. 257 e segg.

(7) Art. 12, V. Herstlett l. c., pag. 336.

(8) V. Herstlett l. c., art. 7 e 20.

del 26 Ottobre 1866 [1], coll' Austria del 2 Settembre 1869 [2], col Perù del 26 Giugno 1874 [3], e col Brasile del 3 Ottobre 1881 [4]. La giurisdizione consolare sui nazionali diventava in tal guisa un elemento sempre più comune del diritto degli Europei e degli Americani in China. E non in China soltanto, ma in tutti gli altri Stati dell' Estremo Oriente. Così già nel trattato anglo-siamese del 15 Aprile 1856 [5], era disposto che " the Siamese authorities will not interfere in questions which only concern the subjects of Her Britannic Majesty „ : ed una convenzione del 22 Novembre fra quelle due Potenze provvedeva alla registrazione dei sudditi dell'impero britannico nei consolati britannici del Siam, ed alla determinazione delle categorie di persone che possono avere e conservare il titolo alla cittadinanza britannica risiedendo nel territorio siamese [6].

Lo stesso è stabilito, quanto alla giurisdizione, dal Trattato anglo-coreano del 28 Aprile 1884 [7], e per effetto di esplicite disposizioni e della clausola della nazione più favorita, è ora diritto comune in Corea, com' era in Birmania fino alla annessione di quello Stato all' impero britannico. Nel Trattato italiano colla Birmania del 3 Marzo 1871 si era anzi adottata una forma di giurisdizione consolare ed una clausola di reciprocità, che rivelavano nei nostri negoziatori una troppo scarsa conoscenza del diritto particolare vigente ormai in tali rapporti in tutti i paesi dell' Estremo Oriente. L' articolo 6 sottoponeva le questioni che fossero sorte fra italiani in Birmania alle autorità birmane lasciando però alle parti la facoltà di appellarsi all' ufficiale consolare che avrebbe giudicato in modo definitivo. Ma l' articolo 7 ripeteva la medesima clausola anche a proposito dei Birmani in Italia, creando così nel nostro paese lo straordinario fenomeno d' una giurisdizione con-

(1) Art. 15, V. Herstlett l. c., pag. 232-240.

(2) Art. 6 e 40, V. Herstlett l. c., pag. 103 e segg.

(3) Art. 12, V. Herstlett l. c., pag. 265-272.

(4) Art. 1 e 9, V. Herstlett l. c., pag. 121 e segg.

(5) Articolo 2.

(6) V. *Chronicle and Directory for China and Japan*. Hong-Kong, 1902, pag. 170, 171.

(7) Art. 3, 1. Jurisdiction over the persons and property of British subjects in Corea shall be vested exclusively in the duly authorized British Judicial authorities .... without the intervention of the Corean authorities.

solare. Ma prima dello scambio delle ratifiche, il governo italiano avvertiva l' equivoco avvenuto, e la disposizione dell' articolo 7 era sostituita, nei riguardi dei Birmani in Italia, colla clausola della nazione più favorita.

Una prova della verità dell'affermazione che la giurisdizione consolare, contenuta in giusti limiti e sceverata da abusi nella sua applicazione, non ripugnava agli Stati dell' Estremo Oriente, si ha nel fatto che essi imitarono le clausole dei Trattati stipulati coi popoli d'Europa e d'America, anche nelle convenzioni stipulate fra loro. Il Trattato chino-giapponese del 13 Settembre 1871 riconosceva la giurisdizione consolare (1) e, a differenza dei trattati cogli Stati d'Europa, la ammetteva con piena reciprocità (2). Fù soltanto venticinque anni più tardi che il Giappone uniformò le proprie relazioni colla China a quelle degli Stati europei assicurando ai propri consoli la giurisdizione in territorio chinese (3) e negandola ai consoli chinesi nel territorio del Giappone (4). Nello stesso modo

---

(1) Art. 11. Residents at ports to submit to consular authority, not to adopt costume of the country, nor obtain local registration, and compete at local examinations.

(2) Art. 8. In all suits in which they (the Consul's nationals) are the only parties, the matter in dispute being money or property, it will fall to the Consul to adjudicate according to the law of its own State. — V. Herstlett l. c., pag. 240-246.

(3) Treaty of Commerce and Navigation made at Peking July 21st 1896. Art. 3. H. M. the Emperor of Japan may appoint Consuls etc. These officers shall be treated with due respect by the Chinese Anthorities, and they shall enjoy all the attributes, authority, jurisdiction, privileges and immunities which are or may hereafter be extended to similar officers of the nation most favoured in these respects.

Art. 20. Jurisdiction over the persons and property of Japanese subjects in China is reserved exclusively to the duly authorized Japanese authorities, who shall hear and determine all cases brought against Japanese subjects or property by Japanese subjects .... without the intervention of the Chinese authority.

(4) Art. 3. H. M. the Emperor of China may appoint Consuls etc. to reside in Japan where Consuls of other nations are or may hereafter be admitted, and, *saving in the matter of jurisdiction in respect of Chinese subjects and property in Japan, which is reserved to the Japanese judicial Courts*, they shall enjoy the rights and privileges that are usually accorded to such officers.

il Giappone ha regolate nel 1898 le proprie relazioni col Siam [1], e fin dal 1876 avea regolate analogamente quelle colla Corea [2].

Dal riconoscimento della giurisdizione consolare nei rapporti fra stranieri della medesima nazionalità, derivava logicamente lo stesso riconoscimento nei rapporti fra stranieri di nazionalità diversa. Tale concessione infatti era già esplicita nei trattati di Wanghea (art. 25) e di Whampoa (art. 28) [3], e successivamente veniva man mano ripetendosi in termini analoghi nei più recenti rapporti convenzionali fra i popoli occidentali e quelli dell' Estremo Oriente. Così era nel Trattato chino-svedese del 20 Marzo 1847 [4], in quello di Tientsin stipulato dalla China cogli Stati Uniti il 18 Giugno 1858; [5] in quelli colla Prussia del 1861 [6] colla Danimarca del 1863 [7], colla Spagna del 1864 (art. 12), col Belgio del 1865 [8], coll' Italia del 1866 (art. 15), coll'Austria del 1869 [9], col Perù del 1874 [10] e col Brasile del 1881 [11]; e nei Trattati dell'Inghilterra colla Corea del 1883 [12] e del Giappone colla China del 1895 [13].

Così si creava una condizione analoga a quella dell' Oriente europeo quanto alla giurisdizione: i rapporti privati degli stranieri soggetti alle loro leggi ed alla giurisdizione nazionale e i litigi fra stranieri di nazionalità diversa regolati secondo i trattati esistenti fra le patrie rispettive e in generale attribuiti alla competenza

---

(1) Protocollo del 25 Febbrajo 1898, art. 1.

(2) Trattato di Kokwa del 26 Febbrajo 1876.

(3) " Dans le cas où des Français auraient des contestations avec des gens de pays étrangers, l' autorité chinoise n' aura à s' en mêler en aucune façon „. Cfr. la versione letterale del testo chinese: " Si un Français a un différend avec un homme d'un pays étranger, *il n'est pas nécessaire* de s' adresser à un officier chinois „. Martens-Murhard. N. R. Vol. VII, pag. 443 e 463. — Cfr. art. 39 del Tratt. franco-chinese di Tientsin del 27 giugno 1858.

(4) Art. 25. Cfr. art. 25 del Trattato di Wanghea.

(5) Art. 27. Cfr. art. 25 del Trattato di Wanghea.

(6) Art. 39. Cfr. coll'art. 39 del Trattato franco-chinese di Tientsin, 1858.

(7) Art. 15.

(8) Art. 20.

(9) Art. 40. Cfr. il Trattato colla Danimarca, art. 15.

(10) Art. 14, al. 2.

(11) Art. 11.

(12) Art. 3, 1.

(13) Art. 20.

dell'autorità giudiziaria del convenuto. Era tutto un microcosmo di diritto internazionale privato suscitato nei porti chinesi aperti al commercio europeo, dove tutte le regole delle leggi europee circa i diritti degli stranieri, la competenza, l'applicazione delle leggi civili e la esecuzione delle sentenze, trovavansi l'una in cospetto dell'altra nel medesimo territorio. E a tali rapporti i singoli Stati dovevano provvedere con disposizioni introdotte nelle rispettive leggi e nei regolamenti consolari, o con provvedimenti particolari. La Granbrettagna vi provvedeva ottimamente determinando, con varii " Orders in Council „ a quali condizioni uno straniero sarebbe stato ammesso ad agire contro un inglese davanti le Corti britanniche, come si sarebbero dovute ammettere e regolare le azioni riconvenzionali, e quali garanzie dovesse fornire lo straniero del rispetto della eventuale sentenza e delle condizioni materiali della sua esecuzione [1] Ma tuttociò non offende gravemente uno Stato che non abbia un concetto della sovranità, e del suo contenuto e delle sue funzioni, corrispondente a quello che prevale in Europa. La suscettibilità di quello Stato comincia ad esser ferita, perchè son lesi e minacciati i diritti e gli interessi dei singoli sudditi suoi, quando, anche nei rapporti giuridici relativi a questi ultimi, si voglia attribuire una parte preponderante alla giurisdizione consolare. E ciò appunto si è voluto fare dagli Stati di coltura europea nei rapporti colla China, estendendo, anche nei processi misti, l'orbita della giurisdizione consolare oltre il massimo limite raggiunto da questa nell' Impero ottomano.

4.

La Giurisdizione consolare nelle controversie tra stranieri ed indigeni.

Il trattato supplementare anglo-chinese dell' 8 Ottobre 1843 provvedeva ad organizzare la reciprocità dell'assistenza giudiziaria ai sudditi chinesi e britannici nel territorio chinese e in quello della colonia di Hong-Kong [2]. Ma nell' organizzarla poneva già

---

(1) The China and Japan Order in Council 1881, art. 47 *a, c, e, f* e *g*; The China, Japan and Corea Order in Council 1886, art. 2. V. *Chronicle and Directory* cit. pag. 223 e 229.

(2) Martens-Murhard, N. R. Vol. V, pag. 598, 599. Trattato supplemen-

la China in condizione di inferiorità alla Granbrettagna. Infatti attribuiva alle autorità britanniche di Hong-Kong, sia quanto al procedimento giudiziario contro sudditi britannici debitori di chinesi colà riparati dal territorio chinese, sia quanto alle condizioni relative alle prove dei loro debiti contratti in territorio chinese verso indigeni, ed alle prove che dovevano prodursi della esistenza e della sussistenza dei debiti stessi, una pienezza di poteri che non era attribuita con completa reciprocità alle autorità chinesi nel loro territorio.

L'accordo del 26 Giugno 1843, che ebbe fra i due paesi valore di trattato di commercio, e che entrò in vigore il 27 Luglio dello stesso anno, conteneva le prime regole relative alla giurisdizione nei processi misti fra sudditi dei due Stati, derivanti da controversie sorte nella medesima località dell' impero. In tale rapporto era pur attribuita all' autorità consolare britannica una competenza eccessiva in cospetto degli evidenti diritti della sovranità territoriale; e ciò tanto nel caso dei litigi eventuali fra marinai inglesi e sudditi chinesi in ogni località consentita come ancoraggio alle navi britanniche [1], quanto nel caso di controversie

---

tare ecc. Art. 15. Se dei sudditi chinesi, recandosi ad Hong-Kong per dedicarvisi al commercio, vi contraessero debiti, si provvederà ad esigere il rimborso di quei debiti col mezzo delle Corti di giustizia inglesi di quella località; ma se il debitore chinese fosse fuggito e fosse noto ch'egli possedesse proprietà mobili od immobili in territorio chinese, la regola stabilita dalla quarta clausola dei regolamenti generali del commercio (abolizione della solidarietà delle obbligazioni dei negozianti chinesi d'una località) sarà applicabile a questo caso speciale, e, su domanda dei consoli britannici e d' accordo con loro, le autorità chinesi dovranno fare ogni sforzo perchè giustizia sia resa fra le parti. — In applicazione dello stesso principio, se un negoziante britannico contraesse debiti in uno dei porti chinesi aperti al commercio straniero, e successivamente fuggisse ad Hong-Kong, le autorità britanniche, non appena ne avranno avuta domanda dagli ufficiali governativi chinesi, e sarà stata loro comunicata una enumerazione di quei debiti colle evidenti prove della loro sussistenza, apriranno una inchiesta su tali reclami, e se li giudicheranno fondati, obbligheranno il debitore a darvi soddisfazione fino alla concorrenza di tutto il suo avere.

(1) Trattato di commercio. Art. 12. V. Racc. Cit. Vol. V, pag. 132:

At any place selected for the anchorage of the English merchant-ships, there may be appointed a subordinate consular officer of approved good conduct to exercise due control over the seamen and others. He must exert himself to prevent quarrels between the English seamen and na-

che fossero insorte fra sudditi chinesi e negozianti britannici residenti nei porti aperti al commercio straniero. Alla risoluzione di tali ultime controversie così provvedeva l' articolo XIII dello stesso Trattato di commercio:

" Ogniqualvolta un suddito inglese abbia ragione di reclamo
" contro un chinese, dovrà anzitutto presentarsi al proprio conso-
" lato e specificarvi il proprio reclamo; il console dovrà allora
" esaminare a fondo la controversia ed adoperarsi a dirimerla a-
" michevolmente. Nello stesso modo, se un chinese avesse argo-
" mento di reclamo contro un suddito britannico, il console vi
" porgerà ascolto egualmente e procurerà di accomodare in via
" amichevole il litigio..... Se malauguratamente insorgesse una con-
" troversia che il Console fosse incapace di conciliare, egli richie-
" derà allora l'assistenza di un ufficiale chinese, così da poter esa-
" minare insieme la questione e deciderla secondo le regole del-
" l' equità. „

Così si dava alla rappresentanza consolare britannica in China una autorità eccessiva, immediatamente contraria ai diritti della sovranità territoriale, e potenzialmente lesiva dei diritti d' ordine privato dei sudditi chinesi, e degli interessi loro e dello Stato cui appartenevano. In territorio chinese un' autorità straniera era dichiarata l'unica competente a tentare la conciliazione; ed a quella dovea rivolgersi da prima l'attore, fosse questo straniero o suddito dello Stato. Quando il litigio non si fosse potuto conciliare, la magistratura chinese interveniva; ma non di propria autorità e per diritto proprio ed esclusivo, nemmeno quando il convenuto fosse stato un chinese. Vi interveniva, anche in questo caso come in quello di un europeo convenuto da attore chinese, quale cooperatrice della magistratura consolare e per iniziativa ed in seguito ad invito di quest' ultima. E questa magistratura mista sedente in territorio chinese per giudicare di obbligazioni sorte nello stesso territorio, non doveva applicare, secondo le regole generali del diritto, la legge territoriale chinese, e nemmeno, secondo una regola eccezionale che pur non sarebbe stata senza argomenti di difesa, la legge esplicitamente o tacitamente preferita dalle parti

---

tives, this being of the utmost importance. Should anything of the kind unfortunately take place, he will in like manner do his best to arrange it amicably.

o quella del convenuto, ma bensì *le regole dell' equità*. Nè è difficile comprendere come, nella cooperazione di due magistrati di così diversa origine e di così diversa coltura, il criterio informatore di tali regole di equità non potesse riuscire sempre uniforme; e come, dato l'indirizzo assunto dalle Potenze d' Europa nei loro rapporti colla China, e la parte preponderante ch' era assegnata all' ufficiale consolare in tale procedura relativa ai processi misti, il criterio di equità dell' ufficiale consolare dovesse finir per prevalere sempre, anche quando si fosse trattato di un convenuto chinese e pertanto di un caso di evidente ragione di prevalenza della legge e della competenza territoriale.

La disposizione suaccennata del Trattato inglese era riprodotta in quello francese di Whampoa del 1844 (1), colla differenza che, invece del solo criterio dell' equità, era prescritto al tribunale misto di giudicare " suivant la justice et l' équité „ (2). Analoga era la forma del Trattato chinese cogli Stati Uniti del 1858 (3), la quale

---

(1) Art. 25. Cfr. art. 10. Si des chinois deviennent débiteurs de capitaines ou de négociants français et leur font éprouver des pertes...... les Français...... devront en faire part à leur Consul, qui en donnera communication à l'autorité locale; et celle-ci, après avoir examiné l' affaire, fera ses efforts pour contraindre les prévenus à satisfaire à leurs engagements suivant les lois..... Si des Français trompaient des Chinois, ou ne leur payaient pas les marchandises, le Consul français s' efforcera de la même manière de réintégrer les Chinois.

(2) Cfr. l'art. 35 del Trattato franco-chinese di Tientsin del 1858, dove si ritorna alla formula inglese, accennando al solo criterio di equità; e la versione dello Herstlett dell'art. 25 del Trattato di Wanghea l. c.

(3) Art. 28. If controversies arise between citizens of the United States and subjects of China, which cannot be amicably settled otherwise, the same shall be examined and decided conformably to justice and equity by the public officers of the two nations acting in conjunction. — Anche in questo trattato era d' altronde attribuita preponderanza all'autorità consolare su quella indigena, perchè lo stesso articolo 28, mentre stabiliva che un cittadino americano, se doveva indirizzare comunicazioni alle autorità chinesi, non lo potesse fare che col tramite del proprio console, ammetteva d'altronde che a quest' ultimo un suddito chinese potesse indirizzarsi anche direttamente dandone soltanto notizia alla magistratura locale. L'articolo 24 stabiliva che il creditore americano dovesse agire per il ricupero del suo credito presso l'autorità locale col mezzo del proprio Console, mentre per il creditore chinese si disponeva che potesse rivolgersi direttamente al Console americano o citare senz'altro il debitore americano davanti al tribunale consolare di quest'ultimo. — Cfr. l'art. 24 del Trattato

non faceva che riprodurre quella già adottata dall'articolo 24 del Trattato di Wanghea del 1844, e ch'era stata già riprodotta nel Trattato colla Svezia e Norvegia del 1847 (1). La stessa soluzione pareva adottata, quantunque con una formula molto più vaga, dagli articoli 2 e 7 del Trattato colla Russia del 25 Luglio 1851 per regolare il commercio fra Ili (Kuldja) e Tarbagatai (Tchugutchak). L'articolo 2 infatti dispone che..... " en cas de collision entre les sujets de l'une et de l'autre Puissance, chacun de ses agents (2) décidera selon toute justice les affaires de ses nationaux. „ (3). E secondo l'articolo 7,..... " en cas de brouilleries, de contestations ou autres incidents de peu d'importance entre les sujets respectifs, le consul russe et le fonctionnaire chinois, dont il a été fait mention plus haut, apporteront tous leurs soins à la décision de l'affaire „. Nel trattato russo-chinese di Tientsin del 13 Giugno 1858, lo stesso sistema era esteso a tutti i rapporti giuridici fra sudditi russi e chinesi nelle località aperte della China, dall'articolo 7, secondo il quale " toute affaire entre les sujets russes et chinois dans les ports et villes ouvertes, sera examinée par les autorités chinoises de concert avec le consul russe ou l'agent qui représente l'autorité du Gouvernement russe dans l'endroit. „ Il trattato russo del 14 Novembre 1860, che aveva una grande importanza politica in quanto determinava le frontiere orientali dei due Stati e facea progredire lo stabilimento della Russia sul Pacifico, regolava anche il commercio continentale in tutta quella regione e specialmente fra Kiachta, Pechino, Urga e Kalgan. Era inoltre proclamata completa libertà di transito e di commercio lungo tutta quella frontiera, ed era attribuita ai russi la facoltà illimitata di penetrare in China a scopo di commercio, " purchè non si riunissero simultaneamente in numero superiore ai duecento nella medesima località „ (4).

---

di Wanghea del 1844, secondo il quale in tali comunicazioni l'azione intermediaria dell'autorità nazionale di chi ne prendeva l'iniziativa, era pattuita nei due casi con piena reciprocità.

(1) Art. 24, Herstlett, op. cit., pag. 380-384.

(2) Art. 4. Les marchand russes allant soit à Ili (Kuldja) soit à Tarbagatai (Tchugutchak) seront accompagnés d'un syndic (Karavanboska).

(3) Herstlett l. c., pag. 305-309.

(4) Art. 4 e 5, Herstlett l. c., pag. 320, 321. Cordier, *Histoire des relations de la Chine avec les Puissances occidentales*. Vol. I, pag. 96, 97. Paris, Alcan, 1901.

Anche per i litigi che sorgessero fra questi mercanti e gli indigeni in luoghi dove mancasse un ufficiale consolare russo, era provveduto ad eliminare o ad ammettere al massimo come sussidiaria, l'azione dell' autorità locale dall' articolo 8 (1) che disponeva: " Les litiges, revendications et autres malentendus de même nature survenants entre marchands à propos d'affaires commerciales, seront reglés par les marchands eux-mêmes, au moyen d'arbitres choisis parmi eux; les Consuls et les autorités locales doivent se borner à coopérer à l' arrangement à l' amiable, sans prendre aucune responsabilité relativement aux revendications..... En cas de non exécution d' un engagement écrit, le consul et le chef local prennent des mesures pour amener les parties à remplir exactement leurs obligations. Les contestations qui ne se rapportent point à des affaires commerciales...... sont jugées de consentement mutuel par le consul et le chef local " (2).

Il trattato russo chinese del 12 Febbraio 1881 riassume e modifica tutte queste disposizioni relative ai processi misti, nell'articolo 11 che dispone: " Toutes les affaires qui surgiront sur territoire chinois, au sujet de transactions commerciales ou autres, entre les ressortissant des deux États, seront examinées et réglées, d' un commun accord, par les consuls et les autorités chinoises. Dans les litiges en matière de commerce, les deux parties pourront terminer leurs différends à l' amiable, au moyen d' arbitres choisis de part et d' autre. Si l' entente ne s' établit pas par cette voie, l' affaire sera examinée et reglée par les autorités des deux États. Les engagements contractés par écrit, entre sujets russes et chinois, relativement à des commandes de marchandises, au transport de celles-ci, à la locations de boutiques, de maisons et d' autres emplacements, ou relatifs à d' autres transactions du même genre, peuvent être présentés à la légalisation des Consulats et des administrations supérieures locales qui sont tenus de légaliser les documents qui leur sont présentés. En cas de non exécution des engagements contractés, le consul et les autorités

---

(1) Herstlett. L. c., pag. 322, 323.

(2) Il trattato è redatto nel testo russo cui è annessa una traduzione chinese; qui è riferita la traduzione francese data dalla Raccolta dello Herstlett.

chinoises, aviseront aux mesures capables d'assurer l'éxécution de ces obligations „ (1).

La Russia era ormai il paese i cui sudditi dovevano trovarsi in più varie e più frequenti occasioni di regolare litigi con sudditi chinesi. Nei porti aperti i russi aveano infatti gli stessi diritti, quanto al commercio, e le stesse immunità garantite agli altri stranieri. Ma nell'interno, la Russia disponeva esclusivamente verso la China d' una frontiera continentale che, a così dire, ne avvolgeva la maggior parte del territorio, e dalla quale ai sudditi russi era concessa una facoltà illimitata di penetrazione commerciale da 35 punti enumerati nell'annesso all'articolo 2 del Regolamento per il commercio continentale aggiunto al Trattato del 1881. Ed anche a tutti questi rapporti connessi col commercio continentale, era esteso il medesimo sistema: eliminazione della competenza esclusiva delle autorità locali; per i litigi dipendenti da contrattazioni verbali, scelta fra il giudizio arbitrale e quello collettivo delle due rispettive autorità; per i litigi dipendenti da contrattazioni scritte e legalizzate sia dai consoli sia dalle autorità locali, competenza concorrente e coordinata degli uni e delle altre.

Quest'ultimo principio era affermato la prima volta, nei rapporti colla Germania, dall'articolo 35 del Trattato cogli Stati della Confederazione Germanica, del 2 Settembre 1861; dall' articolo 17 del Trattato colla Danimarca del 13 Luglio 1863 (2), dall' art. 6 del Trattato coll' Olanda del 6 Ottobre 1863 (3), dall' articolo 12 del Trattato colla Spagna del 10 Ottobre 1864 (4), dall' articolo 16 del Trattato col Belgio del 2 Novembre 1865 (5), dall'articolo 17 del Trattato coll' Italia del 26 Ottobre 1866 (6), dall' articolo

(1) Questo trattato è stato firmato in tre redazioni: russa, chinese e francese.

(2) Come l' art. 17 del Trattato inglese del 1858.

(3) Art. 6. " ..... In case of disputes between the Netherland subjects and Chinese, the authorities on both sides shall endeavour to bring parties to an amicable arrangement, but, if they do not succeed, they shall confer with each other and decide according to justice. „

(4) Come il precedente.

(5) Come il precedente.

(6) ..... " Se la querela sia di tale natura che il Console non riesca a comporla amichevolmente, egli chiederà l'assistenza delle autorità chinesi, ed insieme a queste, esaminato il fatto, giudicherà con equità. „ — Cfr. art. 17 del Trattato inglese del 1858.

38 del Trattato coll' Austria del 2 Settembre 1869 [1], dall' articolo 12 del Trattato col Perù del 26 Giugno 1874 [2], dall' articolo 9 del Trattato col Brasile del 3 Ottobre 1881 [3], e dall'articolo 51 del Trattato col Portogallo del 1 Dicembre 1887 [4], dall' articolo 2 del Trattato anglo-siamese del 15 Aprile 1856 e dall' articolo 2 della Convenzione Commerciale del Settembre 1882 fra la China e la Corea [5] che però ammetteva il giudizio misto soltanto nelle azioni intentate da un chinese contro un coreano in Corea, e riservava la competenza delle autorità chinesi sia per tutti i giudizi misti in territorio chinese, sia per quelli in cui il convenuto fosse stato chinese in territorio coreano [6]. In tutti questi trattati era poi provveduto perchè, ogni qualvolta sudditi chinesi fossero compromessi in un litigio fra stranieri della stessa o di diversa nazionalità, anche le autorità chinesi potessero intervenire nel procedimento [7].

---

(1) Cfr. art. 17 del Trattato inglese del 1858.

(2) Cfr. art. 6 del Trattato olandese.

(3) Cfr. art. 10 riservante il principio della personalità della legge e della giurisdizione.

(4) Art. 51. " .... the Portuguese Consul and Chinese authorities will hold a joint investigation of the case, and decide it with equity applying each the laws of his own country according to the nationality of the defendant. „ Il trattato col Portogallo è redatto in chinese, portoghese ed inglese; ed in caso di divergenza d'interpretazione fra le due prime redazioni, si deciderà secondo la formula del testo inglese.

(5) Herstlett l. c., pag. 128, 129.

(6) Art. 2. ..... in all civil cases, if a Corean subject appears as a plaintiff against a Chinese subject as defendant, the Chinese commercial Government Agent is to .... act as Judge. If a Chinese subject appears as plaintiff against a Corean subject as defendant, the Corean authorities, will hand over the accused to the Chinese Commercial Government agent [nb. questa disposizione è comune all' imputato in materia penale ed al convenuto in materia civile] for joint investigation and trial according to law. On the other hand all such civil and criminal cases as may arise with Corean merchants at any of the open ports in China, will be tried according to law by the Chinese local authorities irrespective of the nationality of either the plaintiff or the defendant .... The Corean Government agent ..... will be allowed ..... to appeal to the high authorities for a revision of the verdict on behalf of the Corean subject concerned, should the latter not be satisfied with the decision given.

(7) L' art. 15 del Trattato coll' Italia, dopo aver sottratto ad ogni conoscenza delle autorità chinesi i litigi fra italiani e stranieri d'altra na-

La Convenzione di Cefù del 13 Settembre 1876, ratificata dieci anni più tardi, modificò sostanzialmente questo sistema dei giudizii misti nei rapporti fra la China e la Granbrettagna, sostituendovi il principio della competenza esclusiva del giudice del convenuto e dell' applicazione del diritto del giudice stesso senza la cooperazione del giudice dell' attore, ammesso soltanto ad assistere al procedimento ed a sorvegliarne la regolarità [1]. In questo significato, del tutto diverso da quello prima d' allora attribuitole, è interpretata la disposizione del Trattato di Tientsin relativa all' azione combinata nei giudizii misti [2].

Così disponeva anche il Trattato del 26 Novembre 1883 fra la Granbrettagna e la Corea, adottando la giurisdizione del convenuto non solo per le eventuali controversie insorte in Corea fra i sudditi rispettivi, ma anche per quelle che insorgessero fra le autorità d' un paese e i sudditi dell' altro [3]. Sicchè il governo

---

zionalità, soggiunge: " Ma se sudditi chinesi siano compromessi nel litigio, le autorità chinesi interverranno in ogni caso al procedimento in conformità degli art. 16 e 17 „ (cioè come nelle controversie fra italiani e chinesi). — Cfr. l'art. 15 ultimo cap. del Trattato danese del 1863, l'art. 12 del Trattato spagnuolo del 1864, l' art. 40 del Trattato austriaco del 1869, l'art. 14 al. 2 del Trattato peruviano del 1874 e l'art. 11 del Trattato brasiliano del 1881.

(1) Convenzione di Cefù. Sezione II. Official Intercourse, art. 3 . . . . . It is further understood that, so long as the laws of the two countries differ from each other, there can be but one principle to guide judicial proceedings in mixed cases in China, namely that the case is tried by the official of the defendant 's nationality; the official of the plaintiff 's nationality merely attending to watch the proceedings in the interest of justice. If the officer so attending is dissatisfied with the proceedings, it will be in his power to protest against them in detail. The law administered will be the law of the officer trying the case. This is the meaning of the words " hui t'ung „, indicating combined action in judicial proceedings, in article XVI of the Treaty of Tientsin; and this is the course to be respectively followed by the officers of either nationality.

(2) L' art. citato della convenzione di Cefù si riferisce veramente all' art. XVI del Trattato di Tientsin del 1858 relativo ai giudizii in materia penale, che già ammetteva la competenza esclusiva del giudice dell' imputato; mentre il principio della personalità della legge e della giurisdizione proclamato da quell'articolo, modifica la disposizione dell'articolo XVII del Trattato di Tientsin che, in materia civile e commerciale, ammetteva l'azione combinata delle due autorità.

(3) Art. 3, 2. If the Corean authorities or a Corean subject makes any

coreano, per far valere non solo i proprii diritti, d'indole privata e patrimoniale, ma quelli altresì che gli competono a titolo di pubblica amministrazione, è tenuto a presentarsi come attore ad una magistratura straniera, mentre in Egitto almeno, il governo locale deve adire un tribunale composto in parte preponderante d' elementi stranieri, ma che, per l' investitura dei giudici e la promulgazione dei codici, può considerarsi almeno formalmente come tribunale territoriale, e che, in ogni modo, per la composizione sua, se non è effettivamente una magistratura dello Stato, non può dirsi nemmeno una magistratura del paese del convenuto contro il quale lo Stato deve agire.

Ma se, per questa estensione delle sue conseguenze, la nuova disposizione è criticabile, certo però, nei rapporti litigiosi fra privati, è preferibile alla cooperazione, antecedentemente adottata ed imperfettamente organizzata, delle due autorità. E ciò tanto più inquantochè la sorveglianza dei procedimenti, consentita al giudice della nazionalità dell'attore, era organizzata così che dovesse riuscire effettiva, ed era concessa alle due parti con piena reciprocità [1].

Gli Stati Uniti sostituivano pure la disposizione dell' articolo 28 del Trattato colla China del 1858 [2] relativa ai processi misti, coll' articolo IV del Trattato di Commercio del 17 Novembre 1880 e coll' articolo 4 del Trattato colla Corea del 22 Maggio 1883, che riservavano quei processi al giudice del convenuto, obbligato a deciderli secondo la propria legge, e riservava al giudice dell' attore, con piena reciprocità, la facoltà di sorvegliare il procedimento e di protestare eventualmente contro la sentenza. È certo che, adottando un tale sistema, si attribuivano, in quanto alla procedura, eguali garanzie alle due parti, senza

---

charge or complaint against a British subject in Corea, the case shall be heard and decided by the British judicial authorities. If the British authorities or a British subject make any charge or complaint against a Corean subject in Corea, the case shall be heard and decided by the Corean authorities.

(1) Art. 3, 8. In all cases either civil or criminal, tried, either in Corean or British Courts in Corea, a properly authorized official of the nationality of the plaintiff or prosecutor, shall be allowed to attend the hearing, and shall be treated with the courtesy due to his position. He shall be allowed, whenever he thinks necessary, to call, examine, and cross examine, witnesses, and to protest against proceedings or decisions.

(2) V. pag. 24 n.a 3.

soverchiamente avvilire lo Stato e la magistratura territoriale in cospetto degli stranieri e dei loro rappresentanti La indicazione della legge del convenuto come quella che doveva applicarsi, contribuiva poi non poco alla chiarezza della clausola e della sua applicazione. Infatti secondo le formule antecedentemente adottate (1), o si disponeva che le due magistrature avessero dovuto decidere secondo " l' equità „, e restava incerto, nella cooperazione di due magistrati così stranieri l' uno all' altro, quale concetto di equità avrebbe finito per prevalere; o si volevano informate le eventuali decisioni " alla giustizia ed all' equità „, e restava pure incerto a quale dei due sistemi così diversi di diritto, avrebbero attinto il criterio della giustizia; oppure, come nell'articolo 51 del Trattato chino-portoghese nel 1888, si disponeva per " una comune investigazione del caso condotta dai due magistrati, che lo avrebbero deciso con equità applicando ciascuno le leggi del proprio paese secondo la nazionalità del convenuto „, e restava pur sempre luogo a non poca incertezza e confusione circa un giudizio di equità che dovea compiersi in comune da due giudici, i quali doveano poi singolarmente applicare il diritto vigente del paese rispettivo.

Nello stesso modo il Giappone modificava i suoi rapporti colla China. Il Trattato del 13 Settembre 1871 aveva (2) con reciprocità adottato il sistema del giudizio misto iniziato dal Console ed accentrato presso di lui (3). Invece il Trattato di commercio e di navigazione chino-giapponese del 21 Luglio 1896, mentre privava gli ufficiali consolari chinesi in Giappone d' ogni diritto di giurisdizione (4) sui propri connazionali, conservava la giurisdizione giapponese in China, e subordinava i litigi misti sorti in China fra sudditi dei due Stati, alla competenza del giudice del convenuto (5).

Se il sistema della personalità della legge e della giurisdi-

---

(1) V. pag. 23 e segg.

(2) Art. 8. V. Herstlett l. c., pag. 240-246.

(3) ..... " he [the Consul] will write officially to the local authority, and, in concert with him, will fairly try the case and decide it. „

(4) Art. 3. " ..... H. M. the Emperor of China may appoint ...... Consuls ..... in Japan ...... and, saving in the matter of jurisdiction in respect of Chinese subjects and property in Japan, which is reserved to the Japanese Judicial Courts, they shall enjoy the rights and privileges that are usually accorded to such officers. „

(5) Art. 20, 21.

zione, applicato dalle Convenzioni suaccennate alle controversie fra stranieri ed indigeni, fosse, più del sistema della cooperazione delle due autorità, favorevole ai primi, si potrebbe ritenerlo ormai, per effetto della clausola della nazione più favorita, come un elemento di diritto comune dei territori dell' Estremo Oriente dove vige ancora la giurisdizione consolare. Ma quel sistema, mentre è più corrispondente ad una retta amministrazione della giustizia, deve considerarsi, quando lo si voglia giudicare dal punto di vista della clausola della nazione più favorita, piuttosto come favorevole allo Stato asiatico ed al convenuto indigeno, che non allo Stato europeo ed alla parte straniera. Infatti col sistema della cooperazione attiva delle due autorità, la magistratura consolare è il centro del giudizio misto, e lo inizia e vi partecipa attivamente, sia l'attore o il convenuto che sta sotto la sua protezione. Con quel sistema dunque la parte straniera gode del massimo di protezione; e l'autorità consolare che la protegge può esercitare la massima preponderanza nel giudizio. Col sistema invece della personalità della legge e della giurisdizione, lo straniero convenuto non è maggiormente protetto inquantochè va giudicato dalla rispettiva autorità consolare sotto il controllo dell' autorità indigena, mentre lo straniero attore è protetto meno, inquantochè deve sottoporre la propria azione all' autorità indigena la quale giudica applicando le proprie leggi, sia pure sotto la sorveglianza dell'autorità consolare. L'adozione fatta dai Trattati surriferiti, della personalità della legge e della giurisdizione, ad esclusione dei giudizii comuni, nei processi misti, non è pertanto una di quelle disposizioni che possano ritenersi generali ai paesi dell' Estremo Oriente dove vige la giurisdizione consolare, per effetto della clausola della nazione più favorita, poichè in tal caso la nazione più favorita sarebbe la China o la Corea e non lo Stato che nel loro territorio s'è riservata la facoltà di invocare a proprio beneficio l'applicazione di quella clausola. E infatti nel periodo trascorso fra la stipulazione della Convenzione di Cefù e la sua ratifica, l' articolo VIII della Convenzione supplementare fra la Germania e la China, riservava la questione della procedura nei giudizi misti ad ulteriori negoziati, che le due parti si dichiaravano disposte ad intavolare, ma che non hanno più avuto luogo; e la Francia non teneva dal canto suo verun conto dell' articolo 3 della Convenzione di Cefù nelle " Regole per il commercio alla frontiera del Tonchino „ pattuite a Pechino il 25 Aprile 1886. Mentre infatti ai chinesi residenti nell' Annam

veniva assicurata genericamente da quel Trattato la condizione della nazione più favorita [1], era stabilito invece che le controversie eventuali insorte in China, nei mercati aperti prossimi alla frontiera, fra sudditi chinesi e sudditi francesi od annamiti, dovessero decidersi da una corte mista composta d' ufficiali chinesi e francesi.

5.

La giurisdizione consolare in materia penale.

La personalità della legge e della giurisdizione penale nei porti chinesi aperti al commercio straniero, era riconosciuta dal Trattato di commercio anglo-chinese del 1843, col quale la Granbrettagna s' impegnava a completare la propria legislazione, così da farla corrispondere a quel fine, ed a munire i consoli dei poteri necessari per applicarla [2]. Il trattato supplementare anglo-chinese dell' 8 Ottobre 1843 riconosceva bensì [3] alle autorità chinesi il diritto di confiscare, insieme col carico, le navi inglesi che avessero tentato di far commercio in località diverse da quelle aperte agli stranieri, ma, quanto alle persone di sudditanza britannica che avessero violato le stipulazioni del trattato penetrando nell' interno del paese, era pattuito che, arrestate dalle autorità locali, " dovessero essere consegnate al console britannico per essere adeguatamente punite „ [4]. Per effetto di tale personalità della legge e della giurisdizione penale, assumevano poi un' im-

---

(1) Art. 16.

(2) Art. 13. . . . . . . Regarding punishment of English criminals, the English government will enact the laws necessary to attain that end, and the Consul will be empowered to put them in force: and, regarding the punishment of Chinese criminals, these will be tried and punished by their own laws, in the way provided for by the correspondence which took place at Nankin, after the concluding of the peace.

(3) Art. 4.

(4) Questa disposizione era confermata dall' articolo 9 del Trattato anglo-chinese di Tientsin del 1858 . . . . . " If he (l'inglese che viaggia nell' interno della China) be without a passport, or if he commits any offence against the law, he shall be handed to the nearest Consul for punishment . . . . . . „

portanza ed un' indole d' applicazione del tutto particolari, le clausole relative alla reciprocità dell' estradizione contenute nel-l' articolo 9 del medesimo Trattato [1].

Alle norme legislative ed ai poteri giurisdizionali britannici preveduti da queste convenzioni, provvedeva poi l' « Order in Council » del 24 Febbraio 1843. Nei riguardi della China quest' " Order in Council „ provvedeva legalmente a regolare una materia abbandonata, dai trattati fra i due paesi, alla competenza britannica. Nei riguardi costituzionali britannici lo stesso " Order „ provvedeva non meno legalmente a tali rapporti, perchè 10 anni prima una " Legge per regolare il commercio colla China e col-l' India „ avea stabilito che il sovrano della Granbrettagna potesse " emanare ordini per attribuire ai sopraintendenti menzionati nella legge stessa, ogni potere ed autorità sul commercio dei sudditi di Sua Maestà negli Stati soggetti all' Imperatore della China, nonchè per pubblicare regolamenti ed istruzioni relativi allo stesso commercio ed alla condotta dei sudditi di Sua Maestà in quelli Stati, e per determinare le ammende, sequestri e prigionie di cui sarebbero punite le infrazioni di tali regolamenti e decreti, nella forma e nel modo che sarebbero regolati dai suddetti " ordini in Consiglio „. In virtù di tali poteri, l' " Ordine „ del 1843 proibiva ai sudditi britannici di visitare altri porti, oltre quelli aperti agli stranieri, a scopo di commercio; sottoponeva tali infrazioni al giudizio delle corti britanniche; comminava ai colpevoli un' ammenda non superiore a 100 sterline, od una prigionia non eccedente tre mesi; e prescriveva che le procedure fatte in applicazione di tali norme dovessero essere conformi alla legislazione inglese [2]. Quasi contemporaneamente una legge " per il miglior

---

(1) V. The China, Japan and Corea Order in Council 1884.

Art. 8. The fugitive offenders Act 1881 — shall apply, in relation to British subjects, to China, Japan and Corea, respectively, as if such countries were British Possessions, and for the purpose of Part II of the said act and of this article, China, Japan and Corea, shall be deemed to be one group of British Possessions, and Her Majesty's Minister for China, Japan and Corea (as the case may be) shall have the powers of a Governor or Superior Court of a British Possession.

(2) V. Foreign Jurisdiction Act e Order in Council del 9 marzo 1865 per l' organizzazione della giurisdizione britannica nell'Estremo Oriente, e Order in Council del 23 Ottobre 1877 per estendere la giurisdizione della Corte Suprema di Hong-Kong ai casi avvenuti in ogni località di terra-

governo dei sudditi britannici in China „ stabiliva che la condizione dei sudditi britannici dimoranti nei dominii dell' Imperatore della China, potesse essere regolata da decreti e regolamenti, come se si fosse trattato di sudditi pertinenti alla colonia di Hong-Kong. E poco dopo, a tale personalità di legislazione e di giurisdizione davasi una formula più generica col " Foreign Jurisdiction Act „ secondo il quale " era ammesso che Sua Maestà conservasse ed esercitasse ogni potere o giurisdizione attualmente goduta o che potesse acquistare in futuro, in ogni paese situato fuori dei dominî britannici, *nello stesso modo e così completamente* come se Sua Maestà vi avesse acquistato tali poteri e giurisdizione per effetto di cessione o conquista di territorio „. Da ciò derivava che l' autorità delle leggi e delle magistrature britanniche riconosciuta, nei riguardi dei sudditi britannici, in territorio chinese, dal governo della China, era rispetto ad essi così piena per diritto inglese come se non avessero mai abbandonato materialmente il territorio britannico. E questa assimilazione del territorio chinese a quello britannico nei riguardi dei sudditi britannici che vi dimorano, diventava a poco a poco così completa da far sentire la propria efficacia talora anche sui sudditi chinesi nelle stesse acque territoriali dell' Impero. Così avveniva nel caso delle " General Port Regulations „ pubblicate nel 1881 da Sir Tomaso Wade Ministro Plenipotenziario Britannico a Pechino ed applicabili ad ogni porto chinese aperto al commercio straniero. L' articolo 10 di quel regolamento prevede il caso di un suddito chinese che, colpevole di un " misdemeanour „ a terra o a bordo di una nave inglese, o sospettato d' aver commessa una tale infrazione, sia trattenuto in arresto su nave britannica in porto chinese. In tal caso quell' articolo prescrive che dell' arresto sia dato avviso immediato al Consolato britannico e che in verun caso i sudditi britannici possano far violenza al colpevole chinese o pretendano farsi giustizia da se. Applicazione questa davvero eccessiva dell' estrater-

---

ferma situata in un raggio di dieci miglia da ogni parte della Colonia, " the said jurisdiction being in addition to and concurrent with any power or jurisdiction possessed by the Supreme Court for China and Japan or any Provincial Court under the Order in Council of the 9th of March 1865.„ — V. *China and Japan Order in Council* 1881. — V. *Chronicle and Directory for China and Japan*, 1902.

ritorialità degli inglesi in China e della assimilazione del territorio chinese, nei riguardi loro, a quello britannico.

Ma il Trattato anglo-chinese di Tientsin del 1858 impediva che di tale applicazione estensiva dell'estraterritorialità britannica si abusasse, disponendo nell' articolo XVI che " i sudditi chinesi colpevoli di atti criminali contro sudditi britannici, debbano essere arrestati e puniti dalle autorità chinesi secondo le leggi della China; e che i sudditi britannici colpevoli in China di qualsiasi reato debbano essere giudicati e puniti dal Console o da altro ufficiale pubblico a ciò autorizzato, secondo le leggi della Granbrettagna „. Così era tanto chiaramente pattuita la reciprocità nell' adozione della personalità della legge e della giurisdizione, che nulla di essenziale avrebbe potuto aggiungervi la Convenzione anglo-chinese di Cefù del 1876. Soltanto nei riguardi dell'ultima clausola del citato articolo XVI del Trattato di Tientsin [1], la frase " dal Console o da altro ufficiale pubblico a ciò autorizzato „ era tradotta nel testo chinese colle parole " governo britannico „, dalla quale traduzione risultava che ogni giurisdizione creata in China da tale governo dovesse riconoscersi anche dal governo chinese come legittima secondo la clausola del Trattato di Tientsin, e che tale dovesse essere in ispecie la Corte suprema istituita dal governo britannico a Shanghai con un particolare codice di procedura. Quanto poi alla giurisdizione penale chinese, questa era bensì riconosciuta come esclusiva nei riguardi dei sudditi chinesi, ma ogni qualvolta il reato fosse stato commesso contro la persona o la proprietà di un suddito britannico, tanto nei porti aperti al commercio straniero quanto nell'interno, era stabilito [2], che il Ministro britannico potesse mandare sul luogo ufficiali che assistessero al procedimento [3]. La garanzia di tale controllo britannico della procedura chinese ogni qualvolta un suddito britannico fosse interessato nel processo, stava tanto a cuore al governo britannico, da fargli aggiungere alla Convenzione di Cefù una clausola secondo la quale il Ministro Britannico avrebbe indirizzata una nota in questo senso al Tsung-li-yamen che v' avrebbe dato

(1) Sez, II, art. 2 della Convenzione di Cefù.

(2) Sez. II, art. 3 della Convenzione di Cefù.

(3) " The British Minister shall be free to send officiers to the spot to be present at the investigation. „

risposta " affermando esser tale il modo di procedere da tenersi per l' avvenire. „ Così una nuova garanzia relativa al procedimento penale era pattuita e nel tempo stesso era eliminata la possibilità di malintesi circa la sua applicazione.

Il principio della personalità della legge e della giurisdizione penale era stato adottato, nei rapporti della China cogli Stati Uniti, dal Trattato di Wanghea del 1844 in termini corrispondenti nella sostanza al Trattato di commercio colla Granbrettagna del 1843 e nella forma al Trattato anglo-chinese di Tientsin del 1858 (1). Il Trattato americano del 1858 confermava con maggior precisione tale privilegio, estendendolo ad ogni reato commesso da americani in China sia a terra che nelle acque territoriali, ed ammettendo che l' arresto preventivo potesse essere compiuto tanto dalle autorità chinesi quanto da quelle americane (2), alle quali era fatto obbligo di cooperare al mantenimento dell' ordine nelle navi mercantili americane entrate in porto chinese, ed alla repressione dei disordini e delle violenze nei rapporti fra gli indigeni e le persone dell'equipaggio (3). Il Trattato americano del 1844 disponeva poi all'articolo 33 che chi tentasse di fare clan-

(1) Trattato di Wanghea. art. 21. Cfr. art. 13 del Trattato inglese del 1843 e 16 del Trattato inglese del 1858, v. pag. . Il trattato di Wanghea dispone che i sudditi americani " shall be subject to be tried and punished only by the Consul or ecc. „ Il Trattato di Tientsin al luogo corrispondente ha: " shall be tried and punished by the Consul or ecc. . . . . „

(2) Art. 11 del Trattato chino-americano del 18 Giugno 1858:

" . . . . citizens of the United States, either on shore or in any merchant vessell, who may trouble or wound the persons or injure the property of Chinese, shall be punished only by the Consul or other public functionary thereto authorized according to the laws of the United States. Arrests, in order to trial, may be made by either the Chinese or the United States authorities. „

(3) Art. 18. . . . . . The merchants, seamen and other citizens of the United States shall be under the superintendence of the appropriate officers of their government. If individuals of either nation commit acts of violence or disorder, use arms to the injury of others, or create disturbances endangering life, the officers of the two Governments will exert themselves to enforce order and to maintain the public peace, by doing impartial justice in the premises. — Tale stipulazione, combinata colle altre relative alla repressione dei delitti, non poteva intendersi nel senso di una eccezione all' esclusiva personalità della giurisdizione penale, ma piuttosto in quello di una cooperazione nelle misure dirette alla tutela della sicurezza e dell' ordine pubblico.

destinamente il commercio nei porti non aperti, o d'introdurre in China opio o qualunque altro articolo di contrabbando, sarebbe stato abbandonato senza protezione ai rigori del governo chinese; e il trattato pure americano di Tientsin del 1858 disponeva che i sudditi degli Stati Uniti colpevoli di contrabbando potessero esser puniti dal governo chinese con tutto il rigore della legge perdendo ogni titolo alla protezione della madre patria (1). Ma poichè l' articolo 9 del Trattato anglo-chinese di Tientsin, di poco posteriore, pattuiva in ogni caso la consegna al console dei delinquenti britannici, si deve ritenere che anche quella eccezionale subordinazione dei sudditi americani alla giurisdizione penale territoriale chinese, fosse eliminata per effetto della clausola della nazione più favorita contenuta anche nell' articolo 30 del Trattato americano.

La Francia avea stipulate certe regole relative alla giurisdizione penale nel Trattato del 28 Novembre 1787 col re Nguyen-Auh, sovrano spodestato della Cocincina, che invocava da essa soccorso nel tentativo di ricuperare i propri Stati. Quel Trattato non ebbe esecuzione da parte della Francia, ma pur le sue stipulazioni hanno conservata non poca importanza come criterio della misura dei privilegi giurisdizionali ch' essa era allora disposta a reclamare a favore dei proprî sudditi nei paesi dell'Estremo Oriente.

Il Re di Francia vi pattuiva a proprio favore qualche cessione di territorio e si riservava il diritto di fondare nell'interno quanti stabilimenti avesse stimati necessarii per l'interesse della navigazione e del commercio. Nei limiti di questi stabilimenti la giurisdizione francese doveva essere riconosciuta come un privilegio non già dei sudditi francesi ammessi a stabilirvisi, ma bensì del Re di Francia ammesso ad esercitarvi i diritti sovrani così completamente da potersi pattuire fra quelli stabilimenti e il resto del territorio della Concincina, la reciprocità dell' estradizione. Invece, fuori di quegli stabilimenti il governo della Cocincina s'impegnava ad accordare " aux sujets du Roy Très-Chrétien la protection la plus efficace „ ed a far rendere a loro " la justice la plus efficace et la plus prompte „ (2). Per i francesi che avessero dimorato in territorio della Concincina fuori dalle località o cedute in sovranità, o date in amministrazione alla Francia, questa non

---

(1) Art. XIV: " ...... without being entitled to any countenance or protection from the government of the United States. „

(2) Cordier. *Histoire ecc.* Vol. II, pag. 249, 250.

reclamava verun diritto esclusivo di giurisdizione sui proprii sudditi nè in materia civile, nè, a più forte ragione, in materia penale.

Ben diverse furono le pretese, della Francia cinquantasei anni più tardi, quando negoziò colla China il Trattato di Whampoa. L' articolo di 2 questo Trattato autorizzava pure [1] la confisca del carico delle navi francesi colpevoli di far commercio in porti diversi da quelli aperti, ma escludeva [2] la confisca delle navi e faceva inoltre obbligo alle autorità chinesi che avessero sequestrate in tali casi le merci, di darne notizia al console francese del porto più vicino, prima di pronunciare la confisca. In quanto poi ai Francesi individualmente colpevoli di aver oltrepassati i limiti territoriali loro assegnati penetrando senza speciale autorizzazione nell'interno del paese, l'articolo 23 dello stesso Trattato autorizzava le autorità chinesi ad arrestarli, ma le obbligava a rimetterli al console più vicino della nazione del colpevole.

L' articolo 27 del medesimo Trattato proclamava poi nel modo più completo il principio della personalità della legge e della giurisdizione penale. Dopo avere infatti disposto che, nel caso di risse e lesioni fra chinesi e francesi, questi ultimi dovessero essere arrestati per opera del console " qui fera en sorte que le criminel soit puni selon les lois françaises „, e dopo aver fatta la riserva che " quant au mode dont les crimes devront être punis, ce sera au gouvernement français à le determiner dans un temps à venir „, quell' articolo finiva disponendo che " s'il y avait quelqu'autre circonstance non comprise dans le présent article, on se guiderait, d' aprés ces mêmes principes, car il est établi en loi que les Français qui commettront un crime ou un délit dans les cinq ports, seront constamment régis d' après les lois françaises. „ L' articolo 38 del Trattato franco-chinese di Tientsin del 27 Giugno 1858, riproduceva quasi testualmente la disposizione dell' articolo 27 del Trattato di Whampoa, ma con un mutamento che estendeva di gran lunga, anzi rendeva completa, la estraterritorialità dei francesi in China in materia penale; poichè mentre la stipulazione più antica riservava la personalità della legge e della giurisdizione " per tutti i reati commessi da Francesi nei cinque porti „, la più recente invece faceva la medesima riserva " per tutti i reati da loro commessi in China „.

---

(1) Cfr. art. 33 del Trattato di Wanghea.

(2) A differenza dell' art. 14 del Trattato Americano del 1858.

Nei rapporti colla Russia la stessa misura di privilegi era garantita dall' articolo 7 del Trattato di Tientsin del 13 Giugno 1858 (1) secondo il quale " i sudditi russi colpevoli di reati nei porti e città aperte, sarebbero giudicati secondo le leggi russe, e i sudditi chinesi, per ogni reato o attentato alla vita o alla proprietà di un russo, sarebbero puniti secondo leggi del loro paese „. Tale privilegio era poi esteso dal medesimo articolo anche ai Russi che avessero commesso un reato nell' interno del territorio chinese, per i quali v' era disposto che dovessero essere ricondotti alla frontiera o in uno dei porti aperti dove abbia sede un console russo, " per esservi giudicati e puniti secondo le leggi russe. „ Il trattato addizionale russo-chinese di commercio, di navigazione e di limiti firmato a Pechino il 14 Novembre 1860, (2) confermava tale sistema disponendo che (art. 8) " i delinquenti sarebbero puniti secondo le leggi del proprio paese „, e che " in caso di reati gravi, se il colpevole è russo debba essere mandato in Russia per esservi trattato secondo le leggi patrie, e se è chinese la pena debba essergli inflitta dall' autorità del luogo dove il reato è stato commesso, oppure, se le leggi dello Stato lo esigono, debba essere mandato in una diversa città o provincia per subirvi la pena meritata „. Ed a rendere più precisa la disposizione, così da escludere la possibilità di una iniziativa esclusiva dell' autorità territoriale anche per l'arresto preventivo di russi, quell'articolo concludeva disponendo che " in caso di crimini, qualunque sia per esserne la gravità, il Console ed il Capo locale non possano prendere le misure necessarie se non che rispetto al colpevole pertinente allo Stato rispettivo, senza che l'uno o l' altro abbia il diritto d' incarcerare o di giudicare separatamente, e ancor meno di punire, un individuo non soggetto al rispettivo governo „.

Quanto agli incidenti di frontiera che rivestissero da una parte o dall' altra il carattere di reato, il Trattato di Kuldjia del 25 Luglio 1851 si riferiva ancora (art. 7) alle regole in vigore alla frontiera di Kiakhta. Ora tali regole erano quelle contenute nel trattato russo-chinese del 21 Ottobre 1727 (art. 4 e 10), modificate dalla Convenzione del 18 Ottobre 1768, secondo le quali i reati minori commessi alla frontiera dovevano punirsi dagli uf-

---

(1) V. Herstlett l. c., pag. 311-317.
(2) Herstlett l. c., pag. 318-328.

ficiali di frontiera tenendo conto delle leggi personali del colpevole, mentre i colpevoli di reati maggiori dovevano rimettersi all'autorità del paese cui appartenevano, anche se avessero commesso il reato nell' altro territorio (1). Il trattato di commercio russo-chinese del 1860 estendeva invece nel modo più completo anche a questi reati di frontiera il principio della personalità, disponendo (art. 18) che " nell' istruzione e nella decisione di tali casi, qualunque sia per esserne l' importanza, i capi stabiliti alla frontiera debbano uniformarsi alle regole enunciate nell' articolo 8 del trattato stesso (2), e che nelle istruttorie e nelle pene debba procedersi secondo l'articolo 7 del Trattato di Tientsin (3).

Il Trattato russo-chinese del 12 Febbraio 1881 confermava (4) le antiche stipulazioni non espressamente modificate, stipulava (5) la cooperazione delle autorità di frontiera per punire, ciascuna nella sfera della sua competenza, i sudditi rispettivi colpevoli di furto o di ricettazione d'animali rubati nell' altro territorio ; e riconosceva (6) alle autorità chinesi il diritto di arrestare i sudditi russi che varcassero la frontiera della Mongolia senza permesso, coll' obbligo però di consegnare l'arrestato alle autorità russe di frontiera o al competente console russo. Il Trattato del 27 Marzo 1898 per la concessione alla Russia del possesso temporaneo di Port-Arthur e Talienvan, ammetteva poi eccezionalmente (7) la personalità della legge e della giurisdizione penale anche a profitto dei chinesi residenti in quel territorio, disponendo che nel caso d' imputazione di crimini elevata contro di loro, " dovessero essere consegnati al competente ufficiale chinese più vicino, per essere trattati secondo l'articolo VIII del Trattato russo-chinese del 1860 (8). Disposizione questa della quale, anche indipendentemente dagli avvenimenti del 1900, era facile prevedere il rapido cadere in dissuetudine.

---

(1) Herstlett l. c., pag. 295-309, e Cordier. *Histoire ecc.*, Vol. I, pag. 84-89.

(2) V. sopra, pag. 26.

(3) Personalità della legge e della giurisdizione. v. sopra, pag. 25.

(4) Art. XIX.

(5) Art. XVII.

(6) Regole per il commercio continentale annesse al Trattato, art. 2.

(7) Art. IV.

(8) Martens. Samwer. — vol. IV ; XVII del N. R. pag. 181-193.

Il privilegio della personalità della legge e della giurisdizione penale in China, era pattuita a favore dei propri sudditi, indipendentemente dagli effetti della clausola della nazione più favorita, dalla Svezia e Norvegia nel 1847 (1) pattuendo anche la reciprocità dell'estradizione; dalla Prussia per conto della Confederazione Germanica nel 1861 (2); dalla Danimarca nel 1863 (3); dalla Spagna nel 1864 (4); dal Belgio nel 1865 (5); dall'Italia nel 1866 (6), dall'Austria nel 1869 (7), dal Perù nel 1874 (8), dal Brasile nel 1881 (9), dal Portogallo del 1888 (10) e dal Giappone nel 1896 (11).

Dal trattato anglo-siamese del 15 Aprile 1855 ratificato il 18 Aprile 1856 (12), ai sudditi britannici nel regno di Siam era garantita la personalità della legge, ma non quella della giurisdizione penale (13). L'applicazione della pena era affidata però, anche secondo tale clausola, all'autorità consolare, come risulta da due disposizioni delle " General Regulations under which British Trade

(1) Trattato di Canton del 20 marzo 1847. Art. 21. Cfr. art. 21 del Trattato americano di Wanghea.

(2) Art. 38. La personalità della legge vi era doppiamente garantita, perchè non soltanto l'imputato tedesco era sottratto alla competenza chinese ed all'applicazione della legge territoriale, ma esso, arrestato per opera dell'autorità consolare, doveva essere punito da quest'ulima secondo la legge di quello fra gli Stati tedeschi ch'erano parte del trattato, (Prussia, Baviera, Sassonia, Annover, Würtemberg, Baden, Assia, Brunswick, Oldenburgo, Lussemburgo, Ducati di Sassonia, Nassau, Waldeck, Anhalt, Lippe, Schwarzburg, Reuss, i due Mecklemburgo e le città libere) cui esso apparteneva.

(3) Art. 16 identico al corrispondente del Trattato italiano.

(4) Art. 13. Cfr. l'art. 16 del Trattato inglese del 1858, coll'aggiunta: " In caso di gravi reati, come omicidio, furto, rapina, attentati alla vita, incendio ecc., il reo, dopo opportuna investigazione, sarà mandato a Manilla per esservi punito secondo le leggi spagnuole. „

(5) Art. 19.

(6) Art. 16.

(7) Art. 39. Cfr. Danimarca e Italia, art. 16.

(8) Art. 13.

(9) Art. 10. . . . . . En général tout procès . . . . criminel entre sujets des deux États en Chine, ne pourra être jugé que conformément aux lois et par les autorités de la nation du défendeur ou accusé.

(10) Art. 17 e 48.

(11) Trattato di commercio del 21 luglio 1896. Art. 22.

(12) Art. 2.

(13) . . . . . criminal offences will be punished, in the case of English offenders, by their own laws, through the Siamese authorities . . . . .

is to be conducted in Siam „ [1]. Secondo la prima di tali disposizioni (art. 9) ogni suddito britannico che inducesse un marinaio siamese a disertare, incorrerebbe nelle pene determinate dal Merchant Shipping Act del 1854, e, in caso di condanna personale, dovrebbe scontare la prigionia nel carcere del consolato. La seconda di quelle disposizioni (art. 12) proibiva di uccidere uccelli nelle dipendenze dei Tempii in tutto il territorio siamese, o di danneggiare in tali località, le statue e gli alberi, comminando ai sudditi britannici colpevoli d'infrazione di tale divieto una ammenda, e in mancanza di pagamento di quella, la pena di un mese al massimo di carcere da scontarsi nella prigione del consolato. L'articolo 5 del Trattato del 1855 autorizzava le autorità siamesi ad arrestare i sudditi brittanici che penetrassero nell' interno del paese non muniti di regolare passaporto fornito dal Consolato britannico e controfirmato dal competente ufficiale siamese ; anzi era fatto obbligo alle autorità territoriali di notificare al Console inglese l'arresto delle persone sospette di diserzione così da poter procedere all' estradizione. Era poi notevole che l'estendersi dei possedimenti inglesi in tante regioni adiacenti al Siam, facesse sentire la necessità di determinare con precisione le categorie di persone aventi diritto in quel territorio alla protezione consolare britannica. Il trattato del 1855 prescriveva (art. 5) la registrazione al consolato britannico di tutti i sudditi britannici che intendessero risiedere in China. L'accordo anglo-siamese del 29 Novembre 1899 [2] determinava le categorie di persone aventi diritto alla registrazione. Tale diritto competeva : *a.* a tutti i sudditi britannici per nascita o per naturalizzazione, eccettuate le persone di razza asiatica, ed alle loro mogli e vedove, ai loro figli e nipoti nati nel Siam, ma non ai loro pronipoti o figli illegittimi nati in territorio siamese ; *b.* a tutte le persone di razza asiatica nate nei dominii inglesi, o naturalizzate nel Regno Unito, o nate nel territorio di un principe indiano dipendente od alleato della Granbrettagna, alle loro mogli e vedove e ai loro figli nati nel Siam, ma non ai figli dei figli. In caso di contestazione circa il titolo di un individuo ad ottenere un certificato di registrazione o circa la validità del certificato stesso, era provveduto ad una in-

---

(1) V. *Cronicle and Directory* cit., pag. 168-170.
(2) V. *Cronicle* cit. 1902, pag. 170, 171.

chiesta cumulativa per opera delle autorità britanniche e siamesi, che dovranno decidere, applicando alle circostanze concrete del caso le condizioni prescritte da questo accordo, se la persona in questione debba essere considerata definitivamente come suddito britannico, o cadere completamente nella giurisdizione siamese (art. 5). Se poi, mentre una tale inchiesta è pendente, la persona in questione fosse oggetto d'una azione civile o penale (art. 4), le autorità consolari e territoriali dovrebbero decidere insieme davanti a quale Corte dovesse portarsi la decisione del caso. Quest'ultima clausola dimostra anche come la disposizione dell' articolo 2 del Trattato del 1855 [1] che garantiva ai sudditi britannici nel Siam la personalità della legge, ma non quella della giurisdizione penale, non fosse più, quanto a quest'ultima eccezione, in vigore; ma fosse stata sostituita dalla regola vigente nei rapporti colla China, dell'assoluta personalità della giurisdizione penale. E infatti a far scomparire l'eccezionale disposizione dell' articolo 2 del Trattato del 1855 in favore della giurisdizione territoriale siamese, sarebbe bastato l'articolo 10 dello stesso Trattato anglo-siamese del 1855 che assicurava ai sudditi britannici nel Siam il trattamento della nazione più favorita, combinato colle Convenzioni stipulate poi dal Siam con altre Potenze; ad esempio quella del 3 Ottobre 1868 coll' Italia [2], ed il Protocollo del 21 Febbraio 1898 fra il Siam e il Giappone [3].

E infatti tale è pur la stipulazione relativa alla giurisdizione penale contenuta nel Trattato anglo-coreano del 26 Novembre 1883 [4] dov'era pur stabilito che, anche nei casi d'una violazione del Trattato o dei Regolamenti commerciali da questo dipendenti, che, commessa da un suddito britannico importi a di lui carico ammenda o confisca a profitto del governo coreano, la decisione del caso debba competere pur sempre alle autorità giudiziarie britanniche [5]. Anche nei processi penali come in quelli civili era

---

(1) V. sopra, pag. 42.

(2) Art. 9. Le querele criminali saranno giudicate dalla Legazione o dai Consoli ove il delinquente sia italiano, e dalle autorità locali, ove esso sia suddito siamese.

(3) V. *Cronicle* cit. pag. 176 e sopra pag. 14 n.ª 3.

(4) Art. III, 4. A British subject who commits any offence in Corea shall be tried and punished by the British Judicial authorities according to the laws of Great Britain.

(5) Art. III, 6.

poi stabilito dallo stesso Trattato, con piena reciprocità fra la Granbrettagna e la Corea, che un ufficiale debitamente autorizzato del paese cui appartiene la vittima potesse assistere al processo, non solo sorvegliando la procedura, ma integrandola altresì colla citazione e coll' esame di testimoni, e colla facoltà di protestare contro la procedura o la decisione (1). Analoghe erano le disposizioni del Trattato del 22 Maggio 1882 fra gli Stati Uniti e la Corea (Art. IV) che ammette la presenza di un ufficiale dello Stato cui non appartiene il giudice soltanto *nelle controversie* fra sudditi coreani e cittadini americani, mentre invece l' articolo III, 8 del Trattato anglo-coreano ammetteva quella presenza *in tutti i procedimenti civili e penali*. La diversità però non ha importanza perchè, anche se i termini del trattato americano non potessero per analogia e per interpretazione applicarsi alla materia penale, gli americani sarebbero autorizzati a reclamare tale applicazione dal testo citato del trattato inglese, e dalla clausola della nazione più favorita, stipulata nel modo più ampio dall' articolo XIV del proprio Trattato.

La stessa regola della piena personalità era stata adottata fino dal trattato del 26 Febbraio 1876 (art. 10) dal Giappone per la punizione dei reati commessi da giapponesi contro coreani o da coreani contro giapponesi nei porti aperti della Corea; e nei rapporti fra il Giappone e le nazioni occidentali venne sostituita dalla regola normale delle territorialità della legge e della giurisdizione col Trattato anglo-giapponese del 16 Luglio 1894 (2) e dagli altri Trattati analoghi stipulati successivamente dal Giappone colle altre Potenze occidentali.

6.

Immunità locali ottenute dagli stranieri.

Insieme colle immunità di carattere personale s' andavano sviluppando, a favore degli stranieri nell' Estremo Oriente, quelle di carattere reale o locale. Queste ultime, analoghe a quelle della medesima specie godute dagli agenti diplomatici, erano come irra-

---

(1) Art. III, 8.
(2) Art. 1 e 20.

diazioni dei privilegi della persona straniera sulle rispettive abitazioni o proprietà e si manifestavano con ordinamenti eccezionali delle abitazioni e delle proprietà degli stranieri, diretti ad assicurare e ad integrare i loro privilegi d' indole personale.

Se v' è materia nella quale l' esclusivo prevalere della giurisdizione territoriale sia voluto dalle regole fondamentali del diritto, tale è quella del regime della proprietà immobiliare e di tutti i diritti che a questa si riferiscono. Invece i Trattati stipulati colla China, nel provvedere alla giurisdizione personale degli stranieri, non distinguono fra la materia personale e quella reale, ma sottopongono l'una al pari dell' altra alla giurisdizione personale delle parti se trattisi di stranieri connazionali, a quella del convenuto se trattisi di stranieri di diversa nazionalità, o a quella cumulativa delle due magistrature oppure a quella del convenuto sotto il controllo di quella dell'attore, se trattasi di controversie fra stranieri ed indigeni. Così disponeva fin dal 1844 il Trattato di Wanghea fra gli Stati Uniti e la China, riferendosi nell' articolo 25 a tutte le controversie relative a diritti personali o relativi alla proprietà [1]. Tale disposizione era riprodotta nell' articolo 27 del Trattato chino-americano di Tientsin del 1858, nell'articolo 15 del Trattato anglo-chinese del medesimo anno, nell' articolo 15 del trattato italo-chinese nel 1866 [2], dall' articolo 11 del trattato brasiliano del 1882, dall' articolo 47 del trattato portoghese del 1887, dall' articolo 21 del trattato chino-giapponese del 1896; ed è in vigore nei rapporti colle altre nazioni aventi Trattati colla China, per effetto della clausola della nazione più favorita.

Il trattato chino-giapponese riserva poi questa competenza consolare giapponese per tutte le azioni intentate contro un giapponese sia da privati chinesi, sia dalle autorità della China [3], sicchè lo stesso governo chinese ne risulta obbligato ad adire la magistratura consolare straniera per far valere i diritti patrimoniali

---

(1) Art. 25. All questions in regard to rights, whether of property or person, arising between citizens of the United States in China . . . . .

(2) Art. XV. Le questioni insorte tra Italiani relativamente ai diritti, alle proprietà od alle persone, saranno sottoposte alla giurisdizione delle autorità italiane.

(3) Art. 21. If the Chinese authorities or a Chinese subject make any charge or complaint of a civil nature against Japanese subjects, *or against Japanese property in China* . . . . .

proprî o quelli degli enti da esso protetti e rappresentati nei limiti del territorio che gli appartiene.

È notevole che in materia reale ed immobiliare l' autorità consolare debba trovarsi sovente nella materiale necessità di applicare il diritto locale anzichè il diritto proprio; ma ad ogni modo dalla sua competenza deriva o l'uno o l'altro di questi due effetti entrambi anormali: o l'applicazione di un diritto straniero in China a cose immobili che formano parte del territorio dello Stato; o l' applicazione del diritto territoriale alle stesse cose immobili fatta per opera di un' autorità straniera che non si trova nelle condizioni più favorevoli per conoscerlo, e per interpretarlo facendone la più retta applicazione.

L' indole di tale immunità locale degli stranieri risulta meglio definita quando la si consideri in rapporto coi diritti della pubblica amministrazione e particolarmente col diritto di polizia. Il trattato supplementare anglo-chinese dell' 8 Ottobre 1843 fissava nell' articolo 5 (1) le regole relative all' estradizione dei delinquenti fra il territorio chinese e il nuovo territorio inglese di Hong-Kong. L' obbligo dell' estradizione era reciprocamente stipulato nei riguardi dei delinquenti a favore della China e nei riguardi dei delinquenti e dei disertori a favore della Granbrettagna, limitatamente ai rapporti fra il territorio chinese da una parte, e la Colonia inglese di Hong-Kong e le navi inglesi dall' altra. I due governi poi si trovavano, l' uno rispetto all' altro in condizione diversa; perchè il governo chinese era obbligato a dar corso alla domanda inglese d' estradizione consegnando la persona richiesta all'ufficiale del governo inglese più vicino, mentre gli ufficiali britannici erano obbligati a corrispondere alla domanda delle autorità chinesi soltanto " dopo aver verificata la colpabilità della persona richiesta. „ Tale stipulazione, per quanto non serbasse fra i due paesi la piena reciprocità delle condizioni, non usciva però dai limiti di un patto di estradizione cui s' aggiungeva il reciproco divieto generico di " accordare ai delinquenti rifugio od asilo clandestino „. Ma poco tempo dopo, la disposizione, corrispondente a quella ora riferita, del trattato franco-chinese di Whampoa (2) del 24 Ottobre 1844 modificava l' indole e mutava

---

(1) V. Murhard-Martens. N. R. Vol. V, pag. 595, 596.

(2) Trattato di Whampoa. art. 31. Murhard-Martens. N. R.. Vol. VII, pag. 444.

il contenuto di quel patto relativo all' estradizione. Quanto ai disertori ed ai fuggiaschi francesi infatti, era riprodotta sostanzialmente la disposizione del Trattato inglese, ma quanto a quelli chinesi v' era sostituita questa formula: " Si des Chinois déserteurs ou accusés de crimes, se réfugiaient *dans des maisons françaises.....* pour s' y cacher, l' autorité locale en fera part au consul, lequel, après que la culpabilité aura été clairement demontrée, prendra immédiatement les mesures nécessaires pour que ces individus soient remis entre les mains de l'autorité chinoise. » Così la casa di un francese (e, per effetto della clausola della nazione più favorita, quella di ogni straniero ammesso ad invocare tale beneficio) era assimilata completamente, anche nei rapporti di polizia e di sicurezza pubblica, al territorio straniero; la perquisizione di un' abitazione di stranieri diventava vietata, in territorio chinese, all' autorità territoriale; e l' arresto di un suddito dello Stato, ogniqualvolta questo suddito potesse rifugiarsi nell'abitazione di uno straniero, cessava d' essere un atto indipendente delle competenti autorità locali, per diventare, come se quella abitazione non formasse più parte del territorio dov' era pur situata, materia di estradizione.

Tale assimilazione delle cose di stranieri al territorio straniero, coll'obbligo di estradizione corrispondente, era ripetuta nell'articolo 29 del trattato chino-americano di Wanghea del 1844 (1), nell' articolo 18 del Trattato fra le stesse Potenze del 1858, nell'articolo 8 del Trattato russo-chinese del 14 Novembre 1860 (2), nell'articolo 18 del Trattato spagnuolo del 1864, nell' articolo 22 del Trattato italiano del 1866, nell' articolo 45 del Trattato portoghese del 1888, e nell'articolo 24 del trattato chino-giapponese del 1896.

Lo stesso avveniva nei rapporti cogli altri paesi dell'Estremo Oriente. Così disponeva l' articolo 3 del Trattato di commercio anglo-siamese del 15 Aprile 1856 che, nei riguardi del diritto penale, costituiva coi siamesi impiegati presso sudditi brittanici una classe di protetti britannici il cui arresto, in seguito ad offesa delle leggi territoriali, era riservato al console britannico dal quale se ne doveva fare l' estradizione all' autorità siamese (3). Lo stesso

---

(1) Herstlett l. c., pag. 394, 395.

(2) Herstlett l. c., pag. 323, 324.

(3) Art. 3. If Siamese in the employ of British subjects, offend against the law of their country, or if any Siamese, having so offended, or de-

articolo è riprodotto testualmente dall'articolo 10 del Trattato italo-siamese del 1868; e la medesima disposizione veniva accolta anche nel Trattato anglo-coreano del 1883, e nel Trattato italo-coreano del 1884. Questi ultimi Trattati la attenuavano nel contenuto e nelle modalità, perchè non attribuivano all' autorità britannica ed italiana la protezione dei coreani impiegati presso sudditi (1) britannici od italiani, e non esigevano la prova fatta davanti a quelle autorità consolari della colpabilità dell'imputato; ma pur si affermava in entrambi i trattati con identica forma e nel modo più assoluto, la immunità delle abitazioni dei sudditi britannici (2) od italiani. Tale era pure la disposizione del Trattato fra gli Stati Uniti e la Corea del 1883 (3) che ammetteva l' alternativa dell' arresto dell' estradando a cura del console, oppure dell' arresto operato, coll' autorizzazione di lui, dalle autorità locali.

La stessa immunità che veniva attribuita alle abitazioni, spettava pure alle navi mercantili straniere nelle acque territoriali chinesi, secondo il Trattato americano di Wanghea del 1844 (4), dal Trattato francese di Whampoa del 1844 (5), dal Trattato svedese

---

siring to desert, takes refuge with a British subject in Siam, they shall be searched for, and, upon proof of their guilt or desertion, shall be delivered up by the Consul to the Siamese authorities.

(1) Art. III, 9. If a Corean subject who is charged with an offence against the laws of his country, takes refuge on premises occupied by a British subject, the British Consular authorities, on receiving an application from the Corean authorities, shall take steps to have such persons arrested and handed over to them.

(2) Art. III, 9. . . . . . But, without the consent of the proper British Consular authority, no Corean officer shall enter the premises of any British subject without his consent.

(3) Art. 10. . . . . . the Consular authorities of the United States, on being notified of the fact by the local authorities, will, either permit the latter to despatch constables to make the arrests, or the persons will be arrested by the Consular authorities and handed over to the local constables.

(4) Merchant vessels of the United States, lying in the waters of the five ports of China open to foreign commerce, will be under the jurisdiction of the officers of their own Government, who with the masters and owners thereof, will manage the same without contest on the part of China.

(5) Art. 28. . . . . . Quant'aux navires qui se trouveront dans les cinq ports, l'autorité chinoise n'aura non plus aucune autorité à exercer sur eux; ce sera entièrement à l'autorité française et aux capitaines de ces navires qu' il appartiendra de régler les affaires qui les concernent.

Art. 31. . . . . . . Si des Chinois . . . . . . se réfugiaient . . . . . à bord de

del 1847 (art. 29), dal Trattato spagnuolo del 1864 (art. 18), dal Trattato italiano del 1866 (art. 22), dal Trattato brasiliano del 1881 (art. 10), dal Trattato portoghese del 1887 (art. 45) e dal Trattato Giapponese del 1896 (art. 24); e da quelli degli Stati Uniti colla Corea (1) e della Granbrettagna colla Corea (2).

7.

Risultato comparativo dei privilegi in Oriente e nell'Estremo Oriente.

Tanti privilegi spettanti agli stranieri nell' Estremo Oriente derivano da precise stipulazioni fra la China e i paesi vicini da una parte e gli Stati di coltura Europea dall' altra. Non sono, come nei rapporti coll' Oriente islamitico, il risultato di un lungo sviluppo convenzionale e consuetudinario che sia venuto a poco a poco modificando l' indole e il contenuto dei patti primitivi, ma hanno quasi immediatamente accompagnato fin dall'origine lo stabilirsi del nuovo sistema di rapporti diplomatici e commerciali fra l' Estremo Oriente e l' Europa. Ed in così breve tempo e per effetto di patti così agevolmente ottenuti, quei privilegi hanno raggiunto un' estensione molto maggiore di quella per la quale la Turchia si lagna come d' un ostacolo incompatibile coll' esercizio dei suoi diritti di sovranità. Nè un rapido sguardo comparativo sarà del tutto indifferente ai fini di questo studio.

Nei rapporti colla Turchia, l' esclusiva competenza delle magistrature nazionali per le controversie civili e commerciali fra stranieri appartenenti al medesimo Stato, risultava esplicitamente dalla Capitolazione accordata alla Francia nel 1740, che, nell' articolo 26, disponeva: " s' il arrive quelque contestation entre les Français, les Ambassadeurs et les Consuls en prendront connissance et en décideront, selon leurs us et coutumes, sans que

---

navires marchands..... l'autorité locale en fera part au Consul, lequel.... prendra..... les mesures pour que ces individus soient remis entre les mains de l' autorité chinoise.

(1) 1883, art. 10.

(2) 1883, art. III, 9....... no Corean officer shall..... go on board any British ship without the consent of the officer in charge.

personne puisse s' y opposer; „ (1). Tale disposizione era riprodotta nell' articolo 8 del Trattato sardo-ottomano del 1823 che stabiliva: “ Quelle differenze e quei processi che nasceranno fra i sudditi sardi, saranno esaminati e giudicati dai loro Ministri e Consoli. „ Ma nei rapporti fra stranieri di diversa nazionalità, la competenza consolare non fu accettata dalla Turchia colla rapidità esperimentata più tardi nell'Estremo Oriente. La Capitolazione del 1740 cominciava per lasciare in facoltà delle parti di preferire in tal caso l' una o l'altra giurisdizione (2). La regola del ricorso esclusivo alla giurisdizione consolare nei litigi fra stranieri di diversa nazionalità, secondo il criterio di prevalenza del fôro del convenuto, venne sviluppandosi per via di consuetudine costante delle parti.

Nei litigi fra europei ed indigeni la Capitolazione colla Francia del 1740 proclamava, a qualunque nazione appartenesse il convenuto, la competenza ottomana. Soltanto poneva la condizione che (art. 26) “ si quelqu'un avait un différend avec un marchand français, et qu' ils se portessant chez le *cadì*, ce juge n' écoutera point leur procès, si leur drogman Français ne se trouve présent, et si cet interprète est occupé pour lors à quelque affaire pressante, on différera jusqu'à ce qu'il vienne; mais aussi les Français s'empresseront de le représenter sans abuser du pretexte de l' absence de leur drogman. „ Nei processi fra europei ed indigeni, la giurisdizione territoriale era dunque salvaguardata e la presenza del dragomanno della nazione cui apparteneva la parte straniera, era richiesta soltanto perchè quella non mancasse di un interprete in una procedura condotta in linguaggio da essa probabilmente ignorato. Pur mantenendo la giurisdizione turca nei procedimenti misti coll' assistenza di un dragomanno della parte forestiera, erano poi riservati al giudizio del Divano imperiale a Costantinopoli i pro-

---

(1) V. Noradunghian. *Recueil d' Actes Internationaux de l' Empire Ottoman.* Vol. I, n.° 32, pag. 285, Paris, Pichon, 1897.

(2) Art. 52. S'il arrive que les consuls et les négociants français aient quelques contestations avec les consuls et les négociants d'une autre nation chrétienne, il leur sera permis, du consentement et à la réquisition des parties, de se pourvoir par devant leurs ambassadeurs qui résident à ma Sublime Porte, et tant que le demandeur et le défendeur ne consentiront pas, à porter ces sortes de procès par devant les pachas, cadìs officiers, ou douaniers, ceux-ci ne pourront pas les y forcer ni prétendre en prendre connaissance.

cessi nei quali si fosse trattato di più di 4000 aspri (Capitolazione del 1740, art. 41 e Trattato sardo-ottomano art. 8). Più tardi le difficoltà del ricorso a Costantinopoli fecero cadere in dissuetudine anche questa regola; e poichè occorreva l'autorizzazione del Console così per rendere efficace la citazione come per far eseguire la sentenza, si preferì citare i forestieri senz' altro davanti i rispettivi tribunali consolari, soluzione che pareva riconosciuta implicitamente già dall' articolo 4 della Capitolazione coll' Austria del 1747. Ed a tale condizione effettiva di cose si riferisce pure l' articolo 77 della nostra legge consolare, affermando la competenza delle magistrature italiane a decidere le controversie nelle quali i nazionali siano convenuti. Soltanto l'europeo attore contro un indigeno, deve rivolgersi ai tribunali ottomani, conservando sempre il diritto d' essere assistito da un dragomanno del proprio consolato.

In materia penale si dà pure, anche nei rapporti colla Turchia, alla nazionalità del danneggiato e del reo, una importanza che sarebbe incompatibile coi nostri concetti dell' azione e della giurisdizione penale. Se il reato è stato commesso in Turchia da uno straniero contro un suo connazionale, la Capitolazione colla Francia del 1740 (art. 15) riservava il giudizio agli ambasciatori e consoli del reo " sans qu' aucun de nos officiers puisse les inquiéter à cet égard. „; e la Convenzione di commercio e di navigazione colla Russia del 21 Giugno 1783 disponeva (1) che " si des sujets russes commettent entre eux quelque meurtre ou tout autre délit, l' examen de l'affaire sera du ressort du Ministre ou du Consul de Russie, qui la jugeront suivant leurs lois et coutumes, sans qu' aucune autorité ottomane ait à s' y ingérer aucunément. „

Nei casi di reati commessi fra stranieri di diversa nazionalità, la giurisdizione consolare non era prescritta dalla lettera delle Capitolazioni; ma la consuetudine venne attribuendo la competenza a giudicarli alla magistratura nazionale dell' imputato. Quando invece il reato metta di fronte un indigeno ed uno straniero: se il primo è reo resta esclusiva la giurisdizione turca. Se invece il colpevole è uno straniero resta sempre competente, secondo i Trattati, la giurisdizione turca, ma a cominciare dalla Capitolazione

---

(1) Art. 72. V. Noradunghiam l. c., pag. 371.

francese del 1740 (art. 65) e dal Trattato colla Russia del 1783 (art. 74), era disposto che " les Cadis et autres officiers de la Sublime Porte ne jugeront l'affaire qu'en présence du Ministre ou du Consul, ou de ceux qu' ils auront délégués à cet effet », e il Trattato colla Sardegna del 1823 (art. 9) ammetteva che lo straniero " colpevole di qualche delitto, fosse, col concorso del proprio Ministro o Console, condannato a quelle pene e castighi che avrà meritati. „

Le perquisizioni non possono avvenire senza il consenso o l' assistenza del console (1); ma nel 1868 si è stabilito che quando il suddito straniero abiti a più di nove ore di distanza dal Consolato, gli agenti della forza pubblica possano, in caso d'urgenza, penetrare nella di lui dimora, stendendo però processo verbale e comunicandolo al Consolato (Protocollo Bourrée del 9 Giugno 1868). Tanto però per la partecipazione dell' autorità consolare alle perquisizioni, quanto per la sua assistenza al processo, il punto di vista sostenuto dalla Turchia, è diverso da quello cui si sono attenuti sovente gli Stati Europei. La prima ragionevolmente sosteneva che l' autorità consolare dovesse, nell' un caso e nell'altro, esser *messa in condizione* di sorvegliare l' azione delle autorità locali, senza che le fosse consentito di arrestarne l' azione colla resistenza passiva della negligenza; dalle Rappresentanze europee si sostenne invece che la partecipazione del console dovesse ritenersi una condizione perchè le autorità turche potessero rispettivamente agire e giudicare. E per tali ostacoli e per quelli dipendenti dalla necessità di far eseguire le sentenze col mezzo del Console, avviene talora che sia consentito il giudizio degli stranieri davanti al loro Tribunale consolare anche nel caso di un reato commesso da loro contro un turco.

Fa d' uopo avvertire però che questo non è mai, secondo i Trattati vigenti, un diritto dello straniero e dello Stato cui questo appartiene, ma un favore consentito all' uno ed all'altro dalle autorità ottomane.

In Persia è pur riconosciuta in tali casi la competenza territoriale dal Trattato di Turkmantchai colla Russia del 1828 (art. 8); ma l' efficacia di tale disposizione è praticamente annullata stipulando la estradizione alla Russia del condannato (2).

---

(1) Art. 70 della Capitolazione del 1740.

(2) Cfr. art. 175 del Codice Penale Russo. V. anche Trattato italo-

In Egitto ciò ch' è un favore del tutto dipendente dal beneplacito dell' autorità territoriale in Turchia, è diventato, per effetto dell' uso o piuttosto della costanza di un abuso, un privilegio degli stranieri, come in China. Le Potenze europee cominciarono ad usurpare in Egitto la personalità della giurisdizione penale sui propri sudditi, nel primo periodo di governo di Mehemet Alì, e questo legittimò, tale abuso per ingraziarsi le Potenze del cui favore avea bisogno nelle proprie lotte contro la Porta. Sicchè in quel territorio, limitata in materia penale la competenza delle nuove magistrature miste a giudicare gli stranieri, alle sole contravvenzioni di polizia commesse da loro, ed ai reati commessi contro gli stessi Tribunali misti, la competenza penale dei Tribunali consolari vi resta qual' era prima dell'istituzione dei tribunali misti, vale a dire assoluta, quando il delinquente sia straniero. Le denuncie, o direttamente o col mezzo dell'autorità locale, devono essere portate davanti alla magistratura consolare, che giudica applicando le proprie leggi, o rimette, dopo l'istruttoria, l'imputato a quell' autorità giudiziaria della patria che è competente secondo le leggi di quest' ultima (1).

L' inviolabilità personale è garantita agli stranieri dai trattati e dagli usi nell'impero ottomano, ma, si ammette l'arresto per opera dell' autorità locale in caso di flagrante delitto o di autorizzazione del Console rispettivo, che conserva pure, in confronto dei propri concittadini, la facoltà di decretare l' espulsione. L' immunità locale è ammessa in Turchia a favore delle abitazioni degli europei; ma d' un lato è riconosciuto l'impero delle leggi ottomane relative al diritto di proprietà sugl' immobili da loro posseduti, dall' altro è attribuita all'autorità locale la facoltà di procedere a perquisizioni col concorso del console, e, in certi casi (2) anche senza il di lui concorso. Son tutti limiti che rendono più tollerabili, per un paese non europeo, i privilegi degli stranieri; limiti che, in Egitto hanno trovato una espressione sistematica, corrispondente alla retta azione della giustizia, ed al vantaggio degli indigeni, dello Stato e degli stranieri stessi, coll'affidare ai tribunali misti tutti i processi misti di

---

persiano del 27 Settembre 1862, art. V, ultimo al. che in tale materia si riferisce genericamente ai rapporti colla nazione più favorita.

(1) V. art. 52 e 55 del Regolamento egiziano di polizia del 1861.

(2) V. pag. 53.

materia civile e commerciale, e tutte le azioni reali immobiliari. Ma nella stessa Turchia, dove invano il governo tentò varie volte di ottenere dalle Potenze il consenso ad una riforma analoga, la condizione dello Stato e dei suoi poteri giurisdizionali in confronto degli stranieri, è ben più favorevole che non sia negli Stati dell'Estremo Oriente dove esiste la giurisdizione consolare.

Quì invece l' eccessiva influenza dell' autorità consolare nella decisione dei litigi fra indigeni e stranieri, la eliminazione d'ogni competenza dell'autorità indigena a giudicare gli stranieri in materia penale, l'immunità personale assoluta stipulata a favore dei forestieri di fronte alle autorità amministrative dello Stato, l'assoluta immunità locale assicurata alle loro abitazioni in un territorio così vasto, troppo disarmano lo Stato di fronte agli stranieri, troppo difendono questi ultimi quando pur la loro azione non rappresenti che l' antitesi del buon diritto. Ed, anche prescindendo da ciò, il cumulo dei loro privilegi personali e locali, crea a loro favore un così completo privilegio d' estraterritorialità, da far si che quando riuniscano in taluni punti del territorio varii gruppi di loro abitazioni, vi possano costituire, senza quasi bisogno di usurpazioni ulteriori, altrettante comunità semi-indipendenti, e quasi piccoli Stati nel territorio di uno Stato.

(Finito di stampare il giorno 10 Settembre 1902)

Atti del Reale Istituto Veneto di scienze, lettere ed arti.
Anno accademico 1902-903 - Tomo LXII - Parte seconda.

I « SETTLEMENTS » EUROPEI

E I PRIVILEGI DEGLI STRANIERI NELL' ESTREMO ORIENTE

DEL PROF. ENRICO CATELLANI, S. C.

(Adunanza del 23 novembre 1902)

II.

SVILUPPO DEI « SETTLEMENTS » E LORO ORDINAMENTO GIURIDICO

1.

Origine dei « settlements » - Il « Co-hong » e le fattorie.

Prima della stipulazione del Trattato di Nanking, il territorio chinese era, se non assolutamente chiuso di fatto, pur legalmente interdetto agli stranieri. A questa regola facevano eccezione le concessioni ottenute dalla Russia circa la penetrazione dal confine occidentale [1], e quelle fatte agli altri Stati europei circa i porti di Amoy e di Canton. Nè a tale esclusione degli stranieri s' era indotta la China per un capriccio o per un istinto diffidente, bensì per gli insegnamenti dell' esperienza; sicchè può dirsi che gli stranieri stessi determinassero, colla loro condotta, come i Portoghesi ad Amoy nel 1544, l'adozione di una politica inospitale che non corrispondeva nè alle tradizioni nè all' indole del popolo chinese.

---

(1) Convenzione del 1693. V. v. Brandt. China und seine Handelsbeziehungen zum Auslande. Berlin. Siemenroth und Troschel 1899, pag. 12; e Trattato del 21 ottobre 1727. Herstlett. Treaties between Great Britain and China, and between China and foreign Powers. London, Harrison, 1896, Vol. I, pag. 295-301.

Nel Gennaio del 1717 il mandarino Tcing-mao indirizzava all' imperatore K'anghsi, contro gli stranieri, un memoriale ch' era l' eco di tutta quella esperienza e di tutte quelle apprensioni. E le une e le altre trovavano un' occasione di rinnovarsi, perchè quell' Imperatore, che fù il più grande reggitore della China nei tempi moderni, e che allora regnava da cinquantasei anni, s' era dimostrato tutt' altro che ostile agli stranieri, e da ultimo era pure venuto in sospetto e in allarme circa i fini dei negozianti occidentali.

Tcing-mao allarmato per aver veduto a Macao più di dieci navi mercantili europee dirette a Canton, ricordava al suo Imperatore la sorte di Batavia e di Manilla, dove gli europei " vennero da principio soltanto per commerciare, e poi, sotto pretesto di tutelare i propri interessi commerciali, finirono per soggiogare tutto il paese. „ Perciò quel mandarino esortava l'Imperatore a non sospettare del Giappone e degli altri Stati vicini, ma " a temere soltanto degli Europei, i più malvagi e intrattabili fra gli uomini..... Se approdano a qualche terra, esaminano subito in qual modo potranno impadronirsene....; se non si cerca presto una difesa, sarà troppo tardi per riparare al male ...... Pertanto spero che Vostra Maestà darà ordine ai governatori di adottare le opportune misure preventive, sia confinando gli stranieri in una fortezza per tutto il tempo che durerà il loro soggiorno a scopo di commercio, sia vietando loro di venire insieme in gran numero, ma ammettendoli a riprese, gli uni dopo la partenza degli altri. Così si faccia finchè gli stranieri non abbiano abbandonate le loro maniere barbare e feroci, se pur si vuol conservare il beneficio di quella pace che finora abbiamo goduta „ [1].

In seguito a tali petizioni il Tribunale Supremo del palazzo imperiale pronunciava due decisioni che erano subito sanzionate dall' Imperatore. Una di queste si riferiva ai missionarii e richiamava le autorità all' osservanza di un Editto promulgato dieci anni prima, secondo il quale gli europei che non dove-

---

(1) Lettera del Padre de Mailla, datata da Pechino il 5 Giugno 1717, che riferisce il memoriale del Mandarino Tcing-mao circa " le precauzioni da prendere lungo le coste marittime „, le decisioni imperiali e la risposta apologetica dei missionarii; nelle: ‚ Lettres Édifiantes', Tome III, Chine. Paris. Panthéon Littéraire, 1842, pag. 270-286.

vano ritornare in Europa (missionari), erano obbligati a presentarsi alla Corte, per ricevervi una patente imperiale contenente l' indicazione del rispettivo paese di origine, dell' età, dell'ordine religioso cui il detentore apparteneva, del periodo di tempo già passato in China e della promessa di non più ritornare in Europa. La patente doveva essere loro consegnata dall' Imperatore, scritta in caratteri tartari e chinesi ed autenticata dal sigillo imperiale; ed era destinata a servire di salvaguardia ai singoli missionari, nel Petcilì, nelle altre provincie della China propriamente detta e in quella di Liao-tung. L'altra decisione si riferiva ai commercianti stranieri che venivano per mare, ed affidava ai principali mandarini la scelta delle precauzioni necessarie. Essi avevano intanto facoltà di determinare il numero delle navi europee ammesse a commerciare colla China, i luoghi di ancoraggio loro consentiti, il commercio considerato per loro come lecito, la facoltà o il divieto di entrare nei porti, la necessità di erigere fortificazioni per sorvegliarli, l' opportunità di vietare l' ingresso contemporaneo di più navi in un porto o di ammettervi l'una dopo l' altra; e nel tempo stesso era costituita una speciale commissione di cinque mandarini coll' incarico di studiare l' argomento e proporre eventualmente altri provvedimenti di ordine generale.

V' erano pertanto in China, anteriormente ai Trattati di commercio, due categorie di stranieri europei ammessi a dimorare nel territorio. I missionari che potevano recarsi anche nell' interno del paese, mediante la concessione di un permesso individuale, ed i commercianti, ammessi nei porti secondo l'arbitrio dei mandarini, e legalmente e costantemente nel solo porto di Canton, dov' erano rappresentati sia da agenti delle grandi compagnie costituite in Europa per il commercio orientale, sia da commercianti indipendenti delle Compagnie.

Canton non era il solo porto dove gli stranieri potessero effettivamente compiere atti di commercio, ma era il solo dove il farlo fosse riconosciuto come lecito secondo le leggi chinesi e dove a queste stesse essi potessero attingere qualche garanzia. Ad esempio gli inglesi avevano avviato regolari rapporti di commercio col porto di Amoy molto tempo dopo che i Portoghesi ne erano stati scacciati; ma i loro rapporti cogli indigeni non v'erano tutelati dalle leggi e dalle autorità, sicchè nel 1715 un mercante chinese avendo riscosso da un inglese il prezzo di certa mercanzia, ed essendosi poi rifiutato sia di consegnare questa, sia di restituirne il prezzo,

l' inglese danneggiato dovea ricorrere al sistema delle rappresaglie impadronendosi d'una imbarcazione appartenente al suo debitore.([1]).

Fù soltanto nel 1730 che un Editto Imperiale proibì in modo assoluto il commercio agli stranieri in tutti i porti, eccettuato quello di Canton, e conservò alle sole navi spagnuole il privilegio di commerciare anche nel porto di Amoy, che del resto, per tolleranza delle autorità, non fu mai del tutto abbandonato dai commercianti degli altri Stati. Nemmeno a Canton però gli stranieri erano così liberi nei loro movimenti e nei loro atti come sono attualmente in ciascun paese gli stranieri ammessi al diritto di stabilimento; ma erano obbligati a dimorare nelle fattorie, che occupavano sulla riva sinistra del fiume delle perle una estensione di circa 350 metri ([2]).

A tanto s' era indotta la China per la sollecitudine di preservare la propria indipendenza e di impedire la degenerazione della propria peculiare civiltà; ed anche per effetto della esperienza fatta a più riprese del come gli stranieri ne volessero interpretare l' ospitalità. I mezzi preferiti furono inadeguati al fine, ma questo istintivamente s' impone ad ogni popolo che abbia coscienza ad un tempo della propria individualità e d' un grave pericolo che la minacci. Nè circa gli stessi mezzi, varia di molto nel corso della storia l' ispirazione dei popoli incapaci di resistere colla forza ad un nemico, eppur bramosi di sottrarsi alla sua influenza. Sul principio del secolo XIX un sentimento analogo pervadeva il popolo più ospitale d' Europa, il popolo inglese, in cospetto della potenza e della prepotenza della Francia rivoluzionaria. E il *Times*, invocando provvedimenti analoghi agli ostracismi chinesi, affermava il 4 Gennaio del 1803 : " We never heard it alleged as unwise in the case of China, *to intercept all communication between its subjects and foreigners* „.

E la China infatti s' era preoccupata, piuttostochè di eliminare ogni rapporto economico cogli altri Stati, di interdire i rapporti diretti fra i suoi sudditi e gli stranieri per evitare l'influenza di questi su quelli.

Ridotti gli stranieri a poter fare legalmente commercio in

---

(1) De Mailla l. c.

(2) Prima del Trattato di Nanking le fattorie erano disposte in quest' ordine; danese, spagnuola, francese, americana, tedesca, svedese, inglese, olandese.

un solo porto, ed anche in questo con così limitata facoltà di dimora, essi potevano almeno, nello spazio esiguo loro consentito, conseguire qualche maggiore garanzia dei loro diritti.

Tale beneficio derivava loro dal sistema del " co-hong „ vigente a Canton dal 1722 e che era ad un tempo un monopolio chinese ed una garanzia per i forestieri. L'Imperatore concedeva il privilegio di commerciare cogli Europei ad un certo numero di indigeni che erano responsabili verso il capo della dogana per tutti gli individui arrivati in China. L'assemblea di questi mercanti, che erano dieci nel 1777, quattordici nel 1808, ed uno di meno nel 1834, si adunava sotto la presidenza del capo della dogana (Hu-pu), ed era detta " Co-hong „. I negozianti europei dovevano abitare nelle fattorie, dove fino al termine del 18° secolo non potevano fermarsi che durante la stagione dell'attività commerciale. I loro rapporti commerciali col paese erano doppiamente indiretti, compiendosi d'un lato col tramite dei loro *fiadores* e *compradores* e dall'altro con quello dei *co-hong*. Ma d'altronde da tuttociò derivava per loro, nella tutela dei diritti e sopratutto nella liquidazione dei crediti, una garanzia che altrimenti sarebbe loro in tutto o in gran parte mancata.

2.

Formazione spontanea dei gruppi di popolazione straniera.

Il trattato di Nanking del 1842 stipulato dalla China colla Granbrettagna e i trattati stipulati successivamente cogli altri paesi, abolivano questo sistema commerciale fondato, nei riguardi dei chinesi sul monopolio di pochi, e nei riguardi degli stranieri sul divieto delle contrattazioni dirette cogli indigeni venditori od acquirenti. Gli europei furono ammessi, limitatamente ai porti aperti al commercio straniero, a risiedere in China ed a svilupparvi, senza obbligo di ricorrere ad intermediarî determinati, i loro rapporti commerciali (1).

(1) Trattato di Nanking art. 5 : " ..... The Emperor of China agrees to abolish that practice (of the Co-Hong) in future at all Ports where British Merchants may reside, and to permit them to carry on their mercantile transactions with whatever persons they please ... „

Trattato di Wanghea art. 15 : " The former limitation of the trade of foreign nations to certain persons appointed at Canton by the Govern-

Questa facoltà di trattare direttamente i propri rapporti ed interessi cogli indigeni senza dipendere da qualsiasi intermediario obbligatorio, diventava tosto diritto comune di tutti gli stranieri (per effetto della clausola della nazione più favorita inserita in tutti i trattati) nei 27 porti che successivamente vennero dichiarati aperti al commercio straniero (1). Così veniva restituita agli stranieri nei porti chinesi quella libertà di contrattazioni che ai mercanti russi era stata attribuita per il commercio continentale dall' articolo 6 del trattato del 1689 (2).

---

ment and commonly called Hong-merchants, having been abolished, citizens of the United States, engaged in the purchase or sale of goods of import or export, are admitted for trade with any and all subjects of China without distinction; they shall not be subject to any new limitations, nor impeded in their business by monopolies or other injurious restriction. „ Cfr. art. 15 del Trattato colla Svezia e Norvegia. Herstlett l. c., pag. 380-384.

Trattato di Whampoa art. 9: " La corporation privilegiée, connue précédemment à Canton sous le nom de marchands *hongs* ou *hanistes*, ayant été légalement supprimée, les Français, dans les cinq ports, seront libres dorénavant de traiter de l'achât et de la vente de toute marchandise d'importation et d'exportation avec tel sujet chinois qu'ils voudront sans distinction de classe et sans l'intervention obligée de qui que ce soit..... „ Cfr. il Trattato coll' Italia del 20 ottobre 1866, art. 9, 11 e 14.

(1) Alla fine del 1900 gli stranieri ammontavano nei porti aperti della China, secondo i computi dell' Amministrazione imperiale delle dogane, a 16.811 dei quali 5471 brittanici, 2900 giapponesi, 1908 americani, 1941 russi, 1343 tedeschi, 1175 portoghesi, 1054 francesi, 221 spagnuoli, 200 svedesi e norvegesi, 160 danesi e 141 italiani. Gli stranieri classificati come portoghesi sono per la massima parte indigeni di Macao. Circa la metà del numero totale degli stranieri risiede a Shanghai. Delle 773 ditte commerciali in attività nei porti aperti agli stranieri, 398 erano britanniche, 107 tedesche, 43 americane e 37 francesi. Nel 1900, 69.230 navi della portata di 40.807.242 tonnellate entrarono ed uscirono dai porti chinesi; fra quelle, 22.818 navi per 23.052.459 tonnellate erano britanniche; 34,129, per 7.864.217 tonnellate, erano chinesi; 3527 per 4.032.147 tonnellate erano tedesche; 4917 per 3.871.559 tonnellate erano giapponesi; 1311 per 474.479 tonnellate erano americane; e 978 navi per 664.987 tonnellate erano francesi.

(2) Herstlett l. c., pag. 294. Trattato russo-chinese del 1689, art. 6. " Ayant égard au présent Traité de Paix et d' Union réciproques entre les deux couronnes, toutes sortes de personnes, de quelque condition qu' elles puissent être, pourront aller et venir réciproquement avec toute sorte de liberté, des terres sujettes à l' un des deux empires dans celles de l' autre, pourvu qu' ils aient des patentes par lesquelles conste qu' ils

Ma oltre alla libertà delle contrattazioni era riconosciuta agli stranieri coi nuovi trattati anche la facoltà di stabilirsi nel paese senza limite di tempo e di dimorarvi colle proprie famiglie sotto la protezione dei rispettivi consoli. Così disponeva l'articolo 2 del Trattato di Nanking rispetto ai sudditi britannici, che erano ammessi " with their families and establishments to reside..... without molestation or restraint „; e così con maggiore precisione disponeva, nei riguardi dei francesi, il Trattato di Whampoa, senza limiti nè quanto al numero dei residenti nè quanto alla durata della dimora, e garantendo loro la facoltà di procurarsi le case ed i magazzini necessari all'abitazione ed al commercio, e di costruire le scuole, ospizi e chiese necessarii alla loro salute fisica ed ai loro bisogni intellettuali e spirituali (1).

Tale facoltà, o per espresse stipulazioni o per effetto della clausola della nazione più favorita, è diventata pure, limitatamente

---

viennent avec permission; et il leur sera permis de vendre et d'acheter tout ce qu'ils jugeront à propos, et de faire un commerce réciproque „.

Questo trattato era stato scolpito in lingua russa, latina, chinese, mancese e mongola, sopra una colonna eretta alla frontiera sulla sinistra dell'Amur. La traduzione riferita fù fatta sul testo latino, dal padre Gerbillon gesuita che insieme col padre Pereira era stato aggregato quale consigliere ed interprete alla missione chinese incaricata di negoziare il trattato.

(1) V. Murhard-Martens, N. R., Vol. 7, pag. 431-467. — Trattato di Whampoa. Art. 22.

Nel testo autentico pubblicato dal *Moniteur Universel*:	Nella traduzione francese dal testo chinese pubblicata dal *Journal des Débats* del 13 Febbraio 1845.
Tous les français qui, suivant l'article 2, arriveront dans un des cinq ports pour y habiter, n'importe quel que soit le nombre des personnes ou la durée de leur séjour, pourront louer des maisons et des magasins pour y déposer des marchandises, ou bien ils pourront affermer des terrains, et bâtir eux mêmes des maisons et des magasins. Les français pourront également construire des églises, des hôpitaux, des hospices, des écoles et des cimetières.	Toutes les fois que des français arriveront dans l'un des cinq ports pour y résider, quel que soit leur nombre, on leur permettra de louer des boutiques, des maisons, et des magasins pour y déposer leurs marchandises, ou de louer le terrain nécessaire pour bâtir une maison ou une factorerie. Les marchands français peuvent aussi construire des églises, des hôpitaux, des maisons de secours, des écoles, et établir des cimetières.

ai porti aperti al commercio (1), un beneficio comune a tutti gli stranieri (2).

I meno recenti fra questi Trattati non parlano di concessioni speciali di terreno assegnate alla dimora di tutti gli stranieri residenti in un porto chinese, o alla dimora di tutti quelli appartenenti ad una determinata nazionalità straniera. Quei Trattati provvedono soltanto ai diritti individuali dei singoli forestieri, a ciascuno dei quali era riconosciuta la facoltà di risiedere colle famiglie e di locare o di costruire per proprio conto abitazioni e magazzini, senza che fosse nei Trattati stessi provveduto o preveduto che tali abitazioni dovessero essere contigue o, comunque contenute in una determinata superficie di territorio ad esse particolarmente assegnata. I " settlements „ o concessioni particolari degli stranieri nei porti chinesi, si formarono, successivamente al Trattato di Nanking, sia per consuetudine, sia più tardi per assegnazione od esclusiva o facoltativa di aree determinate ai forestieri. Ed era poi naturale che, raccolto un gruppo di questi colle proprie abitazioni in particolari località, dovesse dalla stessa somma dei privilegi personali, locali, amministrativi e giudiziarii attribuiti loro dai trattati e dalla consuetudine (3), derivare per il loro gruppo, anche indipendentemente da altri fattori, una manifestazione di vita collettiva autonoma ed una forma di spontanea autonomia comunale.

Il raggruppamento degli stranieri, o per lo meno di una gran parte di essi, in località adiacenti alle città aperte, ma distinte dal gruppo delle abitazioni indigene, avveniva del resto spontaneamente anche senza che i governi europei provvedessero a promuoverlo, o ad agevolarlo. Nonostante la disposisione del Trattato di Nanking che apriva il porto di Canton agli stranieri, a questi continuava ad essere vietata l' ammissione entro le mura della città; ed anzi da questo divieto, contrario agli obblighi del Trattato, ebbero origine le nuove ostilità cogli inglesi cominciate nell' Ottobre del

---

(1) V. Trattato col Portogallo del 28 Aprile 1888. Art. 16: .... " È inteso però che le botteghe e i magazzini summenzionati, saranno consentiti soltanto nei porti aperti al commercio, e non in alcuna località dell' interno. „

(2) V. Trattato di commercio fra la China e il Giappone del 21 Luglio 1896, art. 4; e Trattato fra il Giappone e il Siam del 25 Febbrajo 1898, art. 3.

(3) Vedi la parte prima di questo studio Cap. 7, pag. 55.

1856. L'abitare fuori della città corrispondeva in tal caso per gli stranieri ad una necessità ed il raggrupparsi insieme era consigliato loro dalle ragioni più evidenti della difesa. E forse fù questo, della difesa e della sicurezza, il motivo per cui, anche negli altri porti aperti, dove la residenza nella città non sarebbe stata vietata agli stranieri, questi preferivano stabilirsi in un' area non ancora occupata adiacente alla città indigena. (1).

Nè mancano esempî di assegnazione d'aree determinate, fuori delle quali non si ammetteva che i forestieri potessero stabilirsi. Così avveniva per il Trattato di commercio anglo-siamese del 15 Aprile 1856 che permetteva (art. 4) il passaggio dei sudditi britannici in tutti i porti marittimi del Siam, ma consentiva loro il diritto di stabilimento " soltanto a Bangkok o nei limiti assegnati „ (2); e per il Trattato degli Stati Uniti colla Corea del 22 Maggio 1882, che ammetteva (art. 6) lo stabilimento degli americani nei porti aperti della Corea, limitandolo però alle aree assegnate loro di comune accordo (within the limits of the concession).

Ma tali disposizioni sono del tutto eccezionali, dopo l'instaurazione del diritto comune al Giappone, in quanto si riferisce al diritto di residenza degli stranieri ed ai loro privilegî; e molto frequentemente l'assegnazione di un' area ai forestieri in genere od a quelli di una nazionalità in particolare, in un porto della China o della Corea, non esclude in loro la facoltà di risiedere, nei limiti della città aperta al loro commercio, anche in località diverse. Tale era il significato del trattato chinese-americano di Wanghea del 1844 che, nell'articolo 17, ammette i cittadini degli Stati Uniti a risiedere, nei porti chinesi aperti, in località scelte di comune accordo dall'autorità locale e dall'autorità consolare (3). E tale era pure il significato dell' articolo 22 del

(1) Mayers, Dennys and King. The Treaty Ports of China and Japan. London, Trübner, 1867, pag. 538-549.

(2) Art. IV. British subjects are permitted to trade freely in all the seaports of Siam, but may reside permanently only at Bangkok, or within the limites assigned by this Treaty. British subjects, coming to reside at Bangkok, may rent land, buy or build houses, but cannot purchase land within a circuit of 200 sen (4 miglia inglesi) from the city walls, until they have lived in Siam for ten years, or shall obtain special authority from the Siamese Government to enable them to do so.

(3) Art. 17. The local authorities of the two governments shall select in concert the sites for the foreign subjects, having due regard to the feelings of the people in the location thereof......

Trattato franco-chinese di Whampoa del medesimo anno, che pur riproducendo la disposizione relativa alle concessioni di case e di terreni, la completava escludendo la norma del confino dei forestieri in un'area determinata, e riservando la loro libertà di stabilirsi anche altrove, purchè nei limiti del porto aperto al commercio straniero e delle sue dipendenze (1).

L'assegnazione di un' area particolare agli stranieri non era originariamente nè un privilegio richiesto da questi, nè un limite imposto dal governo chinese alla facoltà concessa loro di stabilirsi nei porti aperti al commercio. Il Trattato di Nanking del 1842 non fa alcun cenno di concessioni o di " settlements ", ma si limita a stipulare nell' articolo 2, a favore dei sudditi brittanici, il diritto di residenza nei cinque porti aperti al commercio straniero. I trattati immediatamente successivi parlano piuttosto vagamente di assegnazioni di aree da farsi collettivamente agli stranieri, indipendentemente dalle concessioni individuali di fondi fatte ai singoli residenti, ma non accennano a quelle aree come alle sole località dei porti aperti dove gli stranieri saranno ammessi a stabilirsi. La tendenza naturale dei forestieri a raggrupparsi, per ragione di affinità e di sicurezza, e la loro preferenza per le aree assegnate loro collettivamente di comune accordo dalle rispettive

(1) Trattato di Whampoa art. 22. V. Murhard-Martens N. R., Vol. 7. pag. 440, 441, 460 e 461.

Testo originale autentico francese pubblicato nel *Moniteur Universel.*	Traduzione francese pubblicata dal *Journal des Débats* del 13 Febbrajo 1845, fatta direttamente dal testo chinese.
" Les autorités locales, de concert avec le consul, détermineront les quartiers les plus convenables pour la résidence des Français et les endroits dans lesquels pourront avoir lieu les constructions . . . . Le nombre et l'étendue des maisons ou des terrains affectés aux français dans les ports, ne seront point restreints à de certaines limites, mais bien suivant les convenances et les besoins des Français. "	" Les autorités locales s'entendront à ce sujet avec les Consuls pour en donner l'autorisation. Les Français devront résider dans les lieux qui leur auront été assignés pour bâtir . . . . Le nombre des maisons que les Français pourront construire et du terrain que ces constructions pourront occuper, n'a pas besoin d'être limité ni réglé. En cela les Français consulteront leur convenance "

Cfr. l' art. $4_{,2}$, del Trattato anglo-coreano del 1883.

autorità nei porti aperti al commercio, hanno determinato a poco a poco in tali porti la formazione di agglomerazioni e comunità straniere distinte da quelle indigene e viventi sotto molti rispetti di una vita propria.

Tali formazioni, derivate dalle condizioni peculiari di due società eterogenee viventi nello stesso paese, apparvero a poco a poco così costanti, da finir per essere considerate come una necessaria conseguenza dell' apertura di un porto o d'una città chinese al commercio straniero. Sicchè da ultimo tali concessioni fatte al commercio non si poterono più considerare distinte dalla concessione di un' area particolare ai residenti forestieri, e dallo sviluppo in quell'area di una peculiare vita municipale, la cui manifestazione è diventata una delle caratteristiche più specifiche dei rapporti contemporanei fra i popoli di civiltà europea e l' Estremo Oriente.

3.

Aree assegnate alla dimora ed all' uso degli stranieri.

Il trattato di Nanking, abolendo tutte le regole restrittive circa la residenza degli stranieri, conferiva loro la facoltà di risiedere e di possedere un' abitazione in ogni località pertinente ai porti aperti al commercio. Il trattato supplementare anglo-chinese, stipulato a Humon-Sciai l'8 Ottobre 1843, disponeva nell'articolo 7 che nei cinque porti aperti agli stranieri " saranno scelti dagli ufficiali della località, d' accordo coi consoli, case e terreni „ per la loro abitazione. " Il numero delle case locate o costrutte sarà comunicato dal Console a quelli ufficiali, per metterli in grado di informarne i vicerè e governatori rispettivi ; ma tale numero non potrà essere limitato, dovendo essere maggiore o minore, secondo che sarà per variare la frequenza dei negozianti [1]. „

Fin dal termine del 1843 la condizione degli stranieri, rispetto alla residenza, era dunque questa : proibizione [2] di stabi-

---

(1) V. Murhard-Martens N. R. Vol. 5, pag. 595.

(2) Art. 5 del Trattato supplem. citato e Convenzione anglo-chinese di Cefù del 17 Settembre 1876, Sez. III. art. 2. " Foreign merchants will not be authorised to reside or open houses of business or warehouses at the places enumerated as ports of call. „

lirsi in altri luoghi oltre quelli indicati nel Trattato di Nanking [1]; facoltà di risiedere stabilmente nei cinque porti da quella Convenzione indicati; diritto di fissarsi, nei limiti di tali porti, nelle case e nei terreni, scelti a tal fine d'accordo dall'autorità locale e da quella consolare.

La ragione che avea determinato i negoziatori del trattato inglese a richiedere tale accordo fra le due autorità, è più chiaramente accennata nell'articolo 17 del Trattato di Wanghea cogli Stati Uniti del 3 Luglio 1844, che dispone dover quelle autorità procedere alla scelta " having due regard to the feelings of the people in the location thereof „.

Più esplicito ancora in tale riguardo è il Trattato franco-chinese di Whampoa del 24 Ottobre 1844 [2]. Quel trattato, dopo avere disposto [3] che ogni francese " possa trasferirsi colla famiglia nei cinque porti per risiedervi e commerciarvi senza impedimenti nè restrizioni „, aggiunge [4] che " les autorités locales, de concert avec le consul, détermineront les quartiers les plus convenables pour la résidence des Français et les endroits dans lesquels pouront avoir lieu les constructions „. Questa disposizione, quale trovasi espressa nel testo ufficiale francese, è più in armonia con quella dell'art. 2 del Trattato e con quelle dei trattati inglese ed americano. Vi è stabilito infatti l'accordo delle due autorità nell'indicare i luoghi " più convenienti „, senza limitare a questi luoghi l'abitazione futura degli stranieri, cui le altre disposizioni del trattato assicuravano infatti nei cinque porti piena libertà di residenza. E del resto quella disposizione non accennava ad un'area sola nella quale le abitazioni dei forestieri avessero dovuto ridursi con contiguità, ma si limitava ad esigere che le singole abitazioni e residenze degli stranieri, comunque situate nel circuito territoriale dei cinque porti, dovessero essere scelte d'accordo fra le due autorità.

---

(1) Order in Council della Granbrettagna del 24 Febbrajo 1843 relativo al commercio della China, che proibiva ai sudditi britannici di visitare altre località chinesi oltre ai cinque porti, o gli altri siti eventualmente occupati dalle forze militari di S. M. — V. Martens-Murhard, N. R. Vol. 5, n° 10, pag. 36, 37.

(2) V. Martens-Murhard N. R. Vol. 7, n.° 36, art. 2 e 22, pag. 432 e 440.

(3) Art. 2.

(4) Art. 22.

Un significato molto più ristretto e rigoroso avrebbe invece assunto la disposizione stessa nel testo chinese [1] secondo il quale " i francesi avrebbero dovuto risiedere nei luoghi loro assegnati „; ma il testo francese, le disposizioni analoghe degli altri trattati e la clausola della nazione più favorita, bastavano a togliere al significato di tale disposizione ogni carattere troppo esclusivo.

D' altronde, per la stessa sicurezza degli stranieri, per secondare la loro tendenza a raggrupparsi presso all' abitato chinese, ma non nell' interno di quello ; e per facilitare il compito di protezione e di sorveglianza all' autorità consolare, l' accordo delle due autorità per la scelta delle abitazioni e residenze più opportune, fu diretto fin da principio, non già a determinare tali abitazioni singolarmente ed isolatamente per ciascun forestiero, ma collettivamente per i forestieri in genere o per quelli pertinenti ad uno Stato determinato. Così a Shanghai il capitano Balfour, che fu il primo console britannico accreditatovi, scelse, per lo stabilimento dei suoi connazionali, un terreno situato a circa mezzo miglio al settentrione delle mura della città, d' un miglio quadrato di superficie. Su quel tratto di territorio due anni più tardi incominciarono a fissarsi i residenti inglesi, divenutivi già numerosi nel 1849.

Analoghe disposizioni circa la facoltà di residenza e circa il limite di questa ai porti aperti, si trova nei Trattati della China colle altre Potenze che ho già più volte citati e in particolare negli articoli 11 e 12 del Trattato italo-chinese del 20 Ottobre 1866, dove nessun provvedimento è contenuto che accenni ad assegnare agli italiani nei porti aperti un' area determinata come limite obbligatorio e non varcabile dalla loro residenza.

Tali assegnazioni, che non erano da principio prevedute e determinate dal Trattato, e derivavano, come si è detto, nei singoli porti, da accordi fra un' autorità consolare e l'autorità locale, talora corrispondevano ai desideri ed agli interessi degli stranieri, talora ai desideri ed ai pregiudizii degli indigeni e tal'altra agli uni ed agli altri. Per tali ragioni, in applicazione del Trattato di Nanking e del Trattato supplementare inglese, erasi pattuita col capitano Balfour l'assegnazione dell'area contigua a Shanghai per la residenza dei sudditi britannici ; e per le stesse ragioni, nel 1849, alla

---

(1) V. Traduzione letterale francese nel Vol. citato del Martens, pag. 460, 461. Cfr. pag. 10, nota.

nomina di un Console francese residente a Shanghai, seguiva l'assegnazione di un'area nello stesso porto " nei limiti della quale i sudditi Francesi dovessero avere la facoltà di comperare fondi e di fabbricare residenze (1). „

Il trattato franco-chinese del 27 Giugno 1858 riproduce, (art. 10) quanto all' indicazione ed al numero delle località più adatte alla residenza dei francesi ed alle nuove costruzioni che questi avessero voluto erigere, la disposizione (2) dell'articolo 22 del Trattato di Whampoa. Ma quell' assegnazione di un' area che fin da principio si era manifestata come un fatto spontaneo e non come un limite imposto ai liberi movimenti degli stranieri nei porti aperti, venne considerata a poco a poco come un diritto degli stranieri stessi. E già la Convenzione anglo-chinese di Cefù del 13 Settembre 1876 provvedeva perchè in tutti i porti già aperti o che in avvenire si aprissero al commercio degli stranieri, si dovesse assegnare, per accordo dei consoli colle autorità locali, un'area particolare alla residenza dei forestieri (3).

Il fatto del raggruppamento degli stranieri accanto alle città chinesi aperte al loro commercio, ma in abitato distinto da quello degli indigeni, era contemporaneo alla nuova fase dei rapporti fra la China e gli Stati cristiani, iniziata dal Trattato di Nanking. Le prime concessioni di aree ottenute in quei porti, per accordo intervenuto fra i consoli e le autorità locali, sono di poco posteriori all' inizio di quella nuova fase; ma l' affermazione ed il riconoscimento del diritto degli stranieri ad avere, in ogni porto aperto al loro commercio, un' area assegnata loro collettivamente, si trovano per la prima volta esplicitamente concordati fra Stati nella Convenzione di Cefù del 1876, che senza negare agli stranieri il diritto di stabilirsi individualmente nelle città indigene, afferma con chiarezza di espressioni, non riscontrata nelle Convenzioni già prima citate, il loro diritto ad un " settlement „ cioè ad un' area asse-

---

(1) Mayers and Dennys, op. cit., pag. 381, 382.

(2) V. pag. 10 e 17.

(3) Convenzione di Cefù. Sezione III. Commercio. Art. 2. : At all ports open to trade, whether by earlier or later agreement, at which no settlement area has been previously defined, it will be the duty of the British Consul, acting in concert with his colleagues, the Consuls of the other Powers, to come to an understanding with the local authorities regarding the definition of the foreign settlement area.

gnata collettivamente a loro in modo particolare. Da quel momento, oltrechè nei rapporti particolari fra i Consoli e le autorità locali d' un porto determinato, anche nei rapporti generali fra la China ed altri Stati, s' incominciò a parlare non solo dei diritti individuali degli stranieri a risiedere nei porti aperti, ma anche del loro diritto collettivo ad avervi un " settlement „ o " concessione di terreno „ peculiarmente delimitata per loro residenza. Così avvenne, dopo la guerra del 1895, anche nei rapporti fra China e Giappone. (1).

Senonchè le stipulazioni della Convenzione di Cefù e del protocollo giapponese corrispondono rispettivamente a due concetti diversi, rispetto all' indole ed al fine di tali concessioni, con effetto decisivo anche sulle loro caratteristiche giuridiche. Nella Convenzione di Cefù predomina il fine d'assicurare agli stranieri in genere, senza distinzione di nazionalità, un' area particolare di residenza con particolari garanzie di sicurezza, d'amministrazione e di polizia, senza subordinazione o diminuzione teorica della sovranità territoriale chinese in quell'area, e senza esercizio effettivo di supremazia d' un solo Stato occidentale in confronto cogli altri. Nel protocollo giapponese invece prevale il fine, ispirante già prima la condotta delle autorità diplomatiche e consolari francesi, in frequenti occasioni antecedenti, di ottenere un' area particolare di residenza, non per i forestieri in genere, e nemmeno per i forestieri d' una determinata nazionalità considerati come gruppo d' individui, ma piuttosto per lo Stato cui tali individui appartengono, coll' effetto di quella esclusiva e più completa tutela e supremazia delle autorità consolari sui sudditi rispettivi, che è affermata nel protocollo giapponese, reclamando per il console del Giappone, nei *settlements* assegnati ai sudditi di quello Stato, autorità esclusiva quanto al regime della viabilità ed alla polizia.

Circa la facoltà di acquistare beni immobili nei porti aperti al commercio straniero e di disporne, il Trattato supplementare

---

(1) Protocol regarding new ports, made at Peking 19 October 1896 (supplementare al Trattato di Commercio e di Navigazione del 21 Luglio 1896). — Art. 1: It is hereby agreed that special Japanese settlements shall be formed at the places newly opened to commerce and that affairs regarding to roads and police shall be under the control of the Japanese Consul.

anglo-chinese del 1843, accennava [1] a " case e terreni scelti per accordo delle due autorità, e il cui fitto o prezzo sarà determinato in modo giusto ed equo secondo il tasso predomiminante fra gli abitanti, e senza che possa commettersi sopraffazione nè da una parte, nè dall' altra „. L'articolo 17 del Trattato di Wanghea cogli Stati Uniti e l' articolo 22 del Trattato di Whampoa colla Francia, stipulavano pure a favore degli americani e francesi, la facoltà di acquistare case od aree per fabbricarvi [2]. Il trattato anglo-chinese del 1858 (art. 12) confermava, quanto agli acquisti ed alla determinazione del prezzo, la disposizione dell' articolo 7 del Trattato supplementare del 1843, e così facevasi anche col Trattato [3] franco-chinese del 27 Giugno 1858.

4.

Indole delle concessioni e titolo del possesso.

Tutte queste Convenzioni però, mentre stipulavano, a favore degli stranieri, la facoltà di possedere e di usare di beni immobili nei porti aperti, si riferivano ad un titolo diverso da quello di proprietà. Il trattato italiano del 1866 (art. 11 e 12) stabiliva che gli italiani potessero *costruire ed affittare case e prendere a censo terre*, e che avessero facoltà di *fare contratti per i terreni o per le costruzioni a loro gradimento, ai prezzi ordinari del luogo*. Il trattato inglese del 1858 parlava (art. 11) di *buy or rent houses* e di *lease lands*. Quello francese dello stesso anno parlava del diritto di " louer des maisons et des magasins ou bien affermer des terrains „, e più oltre del modo di determinare

(1) Art. 7.

(2) Trattato di Wanghea art. 17. Citizens of the U. S.......... shall enjoy all proper accomodation in obtaining houses and places of business, or in hiring sites from the inhabitants, on which to construct houses and places of business, ecc.

Trattato di Whampoa art. 22. Tous les Français...... pourront louer des maisons et des magasins pour y déposer des marchandises, ou bien ils pourront affermer des terrains et bâtir eux mêmes des maisons et des magasins ecc.......... Le fermage des terrains et le loyer des maisons seront réglés de part et d'autre entre les parties intéressées, et devront être réglés conformément aux prix locaux.

(3) Art. 10.

il " prix des loyers et des fermages „. Il Trattato portoghese del 28 Aprile 1888 parla di " purchase, rent, or lease „ [1]. Nel diritto inglese il *lease* corrisponde ad una locazione la quale, rispetto ai terreni acquistati a scopo edilizio, può arrivare al termine massimo di novantanove anni. Il contratto di *lease* implica il patto di un canone conveniente e deve contenere una clausola di caducità nel caso di mancato pagamento dopo lo spirare dei trenta giorni dalla scadenza [2]. Così è della *rent* che corrisponde ad un riconoscimento del diritto superiore altrui per il possesso di una cosa corporea, e del *hire* [3] che è un contratto mercè del quale un fondo è trasferito allo *hirer*, in quanto al possesso, per un determinato tempo ed uso, in cambio d' un compenso stipulato dalle parti o lasciato, in caso del loro silenzio, alla determinazione della legge e del magistrato, colla condizione di restituire il fondo non appena spirato il tempo o finito l' uso [4].

Il solo trattato anglo-chinese parla di *comperare* (to buy) rispetto alle case e di locazione (to lease) rispetto ai terreni; gli altri trattati accennano soltanto a titoli di possesso, sia pure a lunghissimo termine, distinti da quello di proprietà. Tale è, ad esaminarne attentamente le espressioni, il significato anche di quei Trattati che, come quello anglo-coreano del 1883, parlano di *compera* (purchase) e di vendita (sale of land). Infatti quellaConvenzione, trattando poi del canone annuo da pagarsi dai detentori, dispone che il governo ne trattenga una parte a titolo di imposta fondiaria e metta l' eccedenza a disposizione dei sopraintendenti del gruppo di popolazione straniera formatosi nel *settlement*; il che prova che quei terreni sono ceduti e dati agli stranieri soltanto al titolo consentito dal diritto territoriale, e che quel titolo, importando corresponsione di un canone diverso e maggiore dell' entità

---

(1) Questo trattato portoghese del 1888 è redatto (v. art. 53) in portoghese, chinese ed inglese, ed in caso di divergenza fra il testo portoghese e quello chinese, si dovrà applicarne ed interpretarne le clausole secondo il testo inglese.

(2) Blackstone. *Commentaries on the laws of England.* Book II, Chapt. 10.

(3) Trattato fra il Giappone ed il Siam del 25 Febbrajo 1898. Art. 3. . . . . " they may hire and occupy houses, manufactories, shops and warehouses . . . . . . paying no other or higher taxes than the subjects of the most favoured nation. „

(4) Blackstone l. c., Book II, Chap. 30.

della imposta fondiaria, non può ritenersi equivalente al titolo di proprietà. ([1]).

Ad escludere le conseguenze di tali disposizioni che impedivano agli stranieri di acquistare in China l'assoluta proprietà del suolo, si ricorse all' espediente di concedere loro dei *leases* perpetui mediante il pagamento di un tenue canone annuo corrispondente nell' entità all' ammontare di una moderata imposta fondiaria. ([2]). Tali condizioni eccezionalmente favorevoli, non avrebbero potuto a stretto rigore essere invocate dagli stranieri se non che nelle aree loro assegnate a titolo di " settlement „ generale o particolare; ma ben presto lo stesso sistema fu esteso a tutto il territorio dei porti aperti al commercio, incominciando da Shanghai, dove già nel 1867 ([3]) l'acquisto di terreni da parte di forestieri in un raggio di sei miglia intorno alla città era stato ripetutamente. ammesso. E restando pure giuridicamente il titolo diverso da quello di proprietà, il possesso dei fondi acquistati diventò dovunque nei *settlements* e finì per essere riconosciuto dalle autorità indigene, come un possesso perpetuo.

Così nell' accordo firmato a Seul il 3 Ottobre 1884 dai rappresentanti britannico, americano, giapponese e chinese da una parte e dal ministro degli esteri coreano dall'altra, per la concessione e la delimitazione d' un " settlement „ generale straniero a Chemulpo (Jenchuan), era stabilito che i trapassi dei titoli sui fondi situati nel " settlement „ dovessero farsi ([4]) coll'intermediaria azione delle autorità consolari e locali, ed era ammessa ([5]) la concessione all' acquirente del titolo al possesso perpetuo del fondo acquistato ([6]).

---

(1) Trattato anglo-coreano del 26 Novembre 1883. art, 4, 3. These sites shall be purchased from the owners and prepared for occupation by the Corean Government, and the expenses thus incurred shall be a first charge on the proceeds of the sale of the land. The yearly rental agreed upon by the Corean authorities in conjunction with the Foreign authorities, shall be paid to the former, who shall retain a fixed amount thereof as a fair equivalent for the land tax, and the remainder, together with any balance left from the proceeds of land sales, shall belong to a Municipal fund, ecc.

(2) Mayers and Dennys l. c., pag. 388 e 389.

(3) V. Mayers, ecc. l. c.

(4) Art. 5. V. il testo in appendice.

(5) Art. 8. ibidem.

(6) Form of Title Deed..... In consideration of the sum of dollars

Ma se tale interpretazione delle clausole dei Trattati può essere approvata in quanto venne assimilando il titolo di possesso degli stranieri sulle case e sui fondi da loro acquistati, ad un vero diritto di proprietà, quell' interpretazione non può andare d' altronde immune da gravi critiche in quanto è stata diretta dagli Stati occidentali e dai loro rappresentanti, sia a violentare la volontà del governo chinese in ciò che si riferiva alla scelta dell' area, sia a misconoscere i legittimi diritti dei proprietarii indigeni in quanto si riferiva alla cessione d' un determinato fondo ed al prezzo che dovea esserne corrisposto.

Due patti che erano ripetuti in ogni Convenzione successiva a quella di Nanking del 1842, dovevano essere il fondamento così dell'assegnazione di aree particolari ai *settlements* stranieri, come dell'acquisto singolare di beni immobili da parte di forestieri occidentali. Per l' assegnazione delle prime richiedevasi l'accordo fra le autorità dei due Stati; per l'acquisto dei secondi il libero accordo fra i privati contraenti. Infatti l' articolo 7 del Trattato supplementare anglo-chinese dell' 8 Ottobre 1843 stabiliva che " sarà fatta scelta dagli ufficiali della località, d' accordo col console, di case e di terreni, il cui fitto sarà determinato a prezzo giusto ed equo secondo il tasso prevalente fra gli abitanti e senza che possa essere commessa, nè da una parte nè dall' altra, alcuna soperchieria „. Il che significava evidentemente che la scelta della località dovesse essere fatta d' accordo, e che i proprietari indigeni non dovessero essere obbligati a locare o vendere agli stranieri fondi che essi preferissero conservare per proprio uso, ma che, volendo essi alienare od affittare tali fondi, non potessero imporre agli acquirenti o locatarî stranieri, oneri superiori alla media normale del paese.

La necessità dell' accordo delle due autorità nella scelta delle aree risultava ancor meglio espressa e giustificata dall' articolo 17 del trattato di Wanghea del 1844 stipulato dalla China cogli Stati Uniti. In quel Trattato era disposto che le due autorità avrebbero dovuto procedere nella scelta " having due regard to the feelings of the people „ aggiungendo che " the parties interested will fix the rent by mutual agreement, the proprietors on the

---

ecc. ecc. the undersigned hereby grants in perpetuity to . . . . . his heirs ecc. the lot of land situated ecc. . . . . . . and described in the official plan of the Foreign Settlement as lot . . . . and containing . . . . . square meters.

one hand not demanding any exorbitant price, *nor the merchants on the other unreasonably insisting on particular spots*, but each conducting with justice and moderation „. Il Trattato franco-chinese dello stesso anno, dopo avere stipulato nell' articolo 22 che le località più opportune per la residenza dei francesi, saranno scelte dalle autorità locali d' accordo col console, aggiunge che " le fermage des terrains et le loyer des maisons seront réglés de part et d' autre entre les parties interessées „, che " les autorités chinoises empêcheront les gens du pays d'exiger des prix trop élevés, et le consul français veillera aussi à ce que ses nationaux n' usent point de violence pour forcer les loyers ou les prix „. Ed anche quando la convenzione anglo-chinese di Cefù del 1876 stabilì (1) che in ogni porto aperto agli stranieri dovesse esser delimitato per loro un " settlement „, vi fu stipulato che tale determinazione dovesse risultare da un accordo delle autorità consolari colle autorità locali (2).

Analoghe erano, nei Trattati successivi della China colle varie Potenze, le stipulazioni relative a tali concessioni ed acquisti. Il Trattato russo-chinese del 13 Giugno 1858 (art. 5) stipulava che " si seguiranno le regole generali osservate dal governo chinese negli affari cogli stranieri „ ; ed il Trattato franco-chinese del 27 Giugno dello stesso anno, ancor meglio del Trattato del 1844, tutelava la libertà dei contraenti chinesi, disponendo " che l'ammontare dei fitti e dei canoni sarà liberamente discusso fra le parti interessate e regolato, in quanto sia per riuscire possibile, secondo la media corrente nel paese; che le autorità chinesi vieteranno ai proprii connazionali di esigere o chiedere prezzi esorbitanti, e che il Console dal canto proprio provvederà perchè i sudditi francesi non usino violenza o pressione per estorcere il consenso dei proprietarii „.

Il trattato fra la China e gli Stati Uniti dello stesso anno riproduceva sostanzialmente nell' articolo 12 le disposizioni dell' art. 17 del Trattato di Whanghea, limitando l'intervento delle autorità locali al caso di necessità di proteggere i proprietarî indigeni che volessero far opposizione alla scelta delle località fatta

(1) Sez. III, art. 2.

(2) ..... it will be the duty of the...... Consuls of the Powers to come to an understanding with the local authorities regarding the definition of the foreign settlement areas.

dagli stranieri, e facendo obbligo ai cittadini degli Stati Uniti di non insistere senza ragione per una località determinata (1). Nel 1883 questa libertà di contrattazione era tutelata egualmente negli indigeni dal Trattato fra la Corea e gli Stati Uniti, provvedendo (2) perchè " non sia permessa alcuna coercizione od intimidazione nell' acquisto di terreni o di fabbricati „ e perchè " sia pagato il canone annuo nella misura fissata dalle autorità territoriali (3) „.

5.

Interpretazione dei Trattati a danno della sovranità territoriale e della proprietà privata.

Ma tutte queste legittime garanzie stipulate a favore delle autorità territoriali e dei proprietarii indigeni, furono sovente diminuite nella pratica quando si è trattato, non più di stabilire come in futuro i *settlements* sarebbero delimitati e come in quelli avrebbero potuto acquistarsi e trasmettersi le proprietà, ma di indicare in un caso concreto l' ubicazione e la superficie d' un determinato " settlement „ o la scelta e le condizioni d' acquisto di un fondo determinato.

Di ciò s' ebbe un esempio fin dalle prime trattative fra l' agente consolare di Francia Montigny e le autorità locali per l'assegnazione di un' area come " settlement „ particolare francese a Shanghai. Gli inglesi avevano ottenuto in quel porto fin dal 1843, per accordo fra il loro console e le autorità locali, un *settlement* i regolamenti relativi al quale erano poi stati approvati dal Console e dal Taotai nel 1845. Il Montigny, giunto come agente consolare francese a Shanghai nel 1847, indirizzava a Luh, intendente militare dei dipartimenti di Suchau, Sunkiang e Taitsang nella provincia di Kiangsu una comunicazione domandando di poter trat-

---

(1) Trattato fra gli Stati Uniti e la China del 18 Giugno 1858 art. 12. .... nor shall the local authorities interfere, unless there be some objections offered on the part of the inhabitants respecting the place..... The citizens of the United States shall not unreasonably insist on particular spots......

(2) Art. 6.

(3) Cfr. gli altri Trattati citati dallo Herstlett Vol. I. Parte II. pag. 103 e segg.

tare insieme con lui circa l'applicazione del Trattato di Whampoa in quanto si riferiva alla scelta della località più appropriata alle abitazioni ed alle eventuali costruzioni francesi. Subito dopo questa iniziativa del Console, le due autorità si misero d'accordo circa la scelta di un'area situata al di là della porta settentrionale della città, delimitata al sud dal Yangking Pang, all' ovest del tempio del dio della guerra e dalla sala dell'assemblea di Canton, e dal Yuenho arrivante fino alla estremità orientale dell' Yangking Pang [1]; e il 6 Aprile 1849 un proclama emanato dall' intendente, dichiarava quell' area concessione francese, ed invitava chiunque volesse acquistare o fabbricare in quei limiti a rivolgersi al console francese.

Non appena pubblicato questo proclama, il console americano vi fece opposizione, sostenendo che il 14 Luglio 1846 gli stessi terreni erano stati offerti al console suo predecessore. Nè mancarono approvazioni alla di lui protesta fra coloro che ritenevano non dovesse il suolo adiacente alle città aperte essere ripartito fra le varie nazionalità, ma che soltanto ai singoli stranieri si dovesse consentirvi [2] individualmente l' acquisto dei fondi effettivamente necessarii. A tali difficoltà altre poi se ne aggiungevano d' indole religiosa, derivanti dagli scrupoli degli indigeni, che si opponevano alla rimozione delle numerose sepolture esistenti nel terreno destinato dalla concessione francese. Tale argomento avrebbe senz' altro dovuto essere sufficiente, secondo la lettera e lo spirito dei trattati [3] a far mutare la località da assegnarsi al " settlement „ francese. Ma il console di Francia non volle acquietarvisi.

Egli avea già cominciato, nella prima comunicazione indirizzata a tale proposito il 6 Agosto 1848 [4] al Taotai di Shanghai, col voler dare una interpretazione estensiva all' articolo 22 del Trattato di Whampoa. Un tale Rémi, suddito francese, gli avea presentata la domanda d' un terreno per la costruzione d' una casa e di magazzini. Egli ne prendeva argomento per domandare al Taotai " una concessione alla Francia di territorio a Shanghai „ [5],

(1) Cordier. *Les origines de deux établissements français dans l'Extrême Orient.* Paris, 1896, pag. XXXI-XXXIII, XXXIV e XXXV.

(2) *Chinese Repository.* Vol. XVIII, pag. 332, 333. — Cordier l. c., pag. XXXI-XXXIV.

(3) Cfr. Trattato americano, v. pag. 21 n.° 1.

(4) Cordier. *Les origines ecc.*, n.° 16, pag. 24, 25.

(5) Cordier. *Les origines ecc.* Doc. 1, pag. 1 e 2.

per scegliere un terreno " à l' endroit le plus convenable pour les affaires commerciales „. E già il il 20 Agosto 1848, quand' egli dava comunicazione al ministro di Francia di tali trattative, avea ricevuto dalla casa Bac, Aroué et C.ie la domanda d' un' altra area in quella che doveva diventare la " concessione „ francese. La domanda, com' era concepita, importava già una interpretazione estensiva del Trattato di Whampoa. Questo infatti ammetteva la facoltà dei francesi di poter locare case e magazzini, ed acquistare terreni per erigervi costruzioni; e prevedeva un accordo fra le autorità dei due paesi per determinare *i quartieri* più convenienti per la residenza dei Francesi e *le località* dove potranno aver luogo le costruzioni. Il Montigny invece prendeva argomento da *una* domanda di terreno presentatagli da un francese, per domandare che *tutta un' area da lui* determinata fosse riservata fin d' allora per le concessioni future da farsi ai francesi. Invano l'autorità chinese, il cui assenso era necessario, cercò di sostituire altro terreno a quello domandato; dopo molto tergiversare dovette acquietarsi ad assegnare l' area designata dal Montigny per le concessioni da farsi ai francesi, aggiungendo la disposizione secondo la quale ogni negoziante straniero d' altra nazionalità avrebbe dovuto d'ora innanzi, per avere una concessione di terreno nella stessa area, intendersi col console francese. Tutta la corrispondenza e la discussione che terminavano con una conclusione sostanzialmente tanto diversa dal contenuto dell' articolo 22 del Trattato di Whampoa, son riferite integralmente e diffusamente commentate nella citata Memoria del Cordier.

Ma più gravemente veniva alterato il senso di quel Trattato in quanto si riferiva alla scelta delle singole concessioni di case e di terreni domandate individualmente dai privati francesi ed alle condizioni dei rispettivi atti di cessione. L'articolo 22 del Trattato di Whampoa stabiliva che i Francesi *potessero* locare case od acquistare terreni per fabbricare, ma non disponeva che i proprietarii indigeni *dovessero* cedere le une e gli altri. Il prezzo doveva essere " autant que faire se pourra „ regolato " conformément à la moyenne des prix locaux „; ma ciò non toglieva che dovesse essere " librement débattu entre les parties interessées „, sicchè il diritto dei proprietarii indigeni e la loro facoltà così di negoziare il prezzo dei loro fondi, come di rifiutarne la locazione e l' alienazione, erano, come dovevano essere, completamente salvaguardati dai termini del Trattato.

Il console francese invece partiva da presupposti ch' erano del tutto in contraddizione con tale salvaguardia del diritto dei proprietari indigeni e collo spirito della Convenzione che si trattava di interpretare e di applicare. Nella comunicazione del 20 Agosto 1848, egli, ricordando le lunghe trattative cui aveano dato occasione gli acquisti fatti da inglesi, avvertiva che " se fondant toujours sur l'article 22 du traité, il ne souffrirait pas que ses nationaux payassent un sapèque de plus par *mau* le terrain, que le prix que cette mesure valait le jour ou il avait fait la demande officielle de concession, c' est à dire le 6 Août „ (1). Ed aggiungeva: " Indépendamment du terrain, j' aurai à payer les maisons, magasins et surtout les tombes qui sont dessus; mais à des prix déraisonnables, je compte opposer l' expertise „. E già nella comunicazione del 6 Agosto cui egli si riferiva, avea domandato senz'altro la valutazione per mezzo di periti dal terreno " qui avait été choisi dans ce quartier par M. Rémi, négociant français. „ Ma nella nota del 27 Novembre 1848, indirizzata dal Console al Taotai, apparisce in tutta la sua chiarezza il di lui modo d' interpretare il Trattato, nel senso di giustificare l' espropriazione dei proprietarii indigeni a profitto dei negozianti europei. " Je le répète à Votre Excellence „, è scritto in quella nota, " l'exécution des articles du Traité de la grande nation française lui donne pleinement *le pouvoir de forcer les gens qui ont des prétentions ridicules, à vendre aux prix habituels du pays* „ (2). E infatti al progetto di proclama relativo alla concessione francese, che il Taotai sottoponeva al di lui esame il 13 Dicembre 1848, il Console Montigny faceva in questo senso una importante modificazione. Dove il proclama del Taotai diceva: " les Chinois ne surfairont pas; les marchands européens ne pourront pas imposer l' affermage „, il Console aggiungeva: " mais si les propriétaires chinois ne sont pas raisonnables et se refusent, à l' avenir, à l'exécution de l' article 22 du traité, le Consul pourra avoir recours à nous (le Taotai) pour les obliger à en respecter les conventions „ (3).

Il significato che il Console attribuiva poi a tale " rispetto delle convenzioni „ è chiarito dalla di lui nota al Taotai del 3 Di-

---

(1) Cordier l. c., n.° I, pag. 1 e 2.
(2) Cordier l. c., n.° XX, pag. 31.
(3) l. c., n.° XX, pag. 31 e n.° XXIX pag. 43.

cembre dello stesso anno. Avuta comunicazione, col tramite di un ufficiale dell' amministrazione chinese e di M. Kleczkowski interprete del Consolato, " que les propriétaires des terrains de la concession destinée à la France ne voulaient pas vendre „, egli si rivolgeva perentoriamente con quell' ultima nota al Taotai chiedendo l' espropriazione, e sostenendo che la stipulazione dell' articolo 22 del Trattato di Whampoa implicava la concessione ai mandarini della facoltà di far cedere ai francesi i terreni prescelti: " le droit de forcer vos administrés à vendre et de punir les récalcitrants „. Egli ricordava poi, a titolo d' esempio suggestivo, un Taotai predecessore di quello cui indirizzava la sua intimazione, il quale, in cospetto del rifiuto di vendere opposto dai proprietarii chinesi in un caso analogo, li aveva " d' abord fait mettre en prison et traité ensuite „ (1). Perciò egli invocava dal Taotai " l' ordine ai proprietari del terreno scelto da M. Remì, di vendere al prezzo ragionevole fissato dal console stesso „, e minacciava perfino (2) l' invio di navi da guerra francesi a Shanghai e la domanda di una indennità nel caso che le sue domande non fossero state soddisfatte. Finalmente il Taotai, intimidito da tali argomenti, annunziava il 6 Gennaio (3) di aver disposto perchè fosse intimato ai proprietarii l' ordine di vendere ad un prezzo ragionevole, e d' esser pronto a procedere alla delimitazione della concessione francese.

L' atto di cessione era redatto l' 8 Gennaio all' ufficio del Taotai, pattuendo, secondo la volontà del console, l'ammontare del prezzo ed una rendita perpetua da pagarsi anticipatamente ciascun anno il 15° giorno della 12ª luna (4). E così si sostituiva alla esatta interpretazione del Trattato, una doppia violenza esercitata contro il governo chinese, costretto a subire la volontà del Console francese nella scelta dell' area, e contro i proprietarii, costretti a cedere i fondi preferiti in quell'area dagli stranieri, anche quando avrebbero preferito conservarli. La violenza era poi tanto più grave a danno dei proprietarii cui si imponeva non solo di vendere quanto avrebbero preferito conservare, ma anche di accontentarsi di un prezzo determinato dall' acquirente e dall' autorità consolare

(1) L. c., n.° XXI, pag. 32, 33.
(2) Lettera del 3 Gennajo 1849. Cordier l. c. n.° XXIX, pag. 37, 38.
(3) l. c., n.° XXXV, XXXVI, XXXVII, pag. 48-51.
(4) l. c., n.° XXXVIII, pag. 51, 52.

di quest'ultimo secondo criterii appena applicabili alle derrate portate sul mercato.

Nello stesso modo si procedeva all' assegnazione di terreno e di case alla chiesa cattolica di Ningpo. Anzi in questo caso era il Taotai che faceva personalmente tale dono alla Chiesa dopo aver comperato l'uno e le altre dai proprietarii e dopo aver determinato nella concessione anche il contributo fondiario annuo non aumentabile. Subito dopo aver fatta questa donazione, il Taotai aveva però argomento di pentirsene; perchè il vescovo capo della Chiesa donataria pretendeva da lui che trasformasse in donazione anche la locazione già fatta prima per la durata di cento anni d' un terreno adiacente. Ma tale ultima concessione aveva, a questo titolo, già ottenuta l' approvazione dell' Imperatore e non avrebbe potuto essere mutata senza molte difficoltà. Ad evitare tanti imbarazzi quanti gli avrebbe procurati presso il governo francese il rifiuto di prestarsi alle nuove esigenze del vescovo, e presso il suo governo il tentativo di modificare una decisione imperiale, il Taotai offriva di assumere a proprio carico il pagamento del canone annuo. Nel fare tale offerta egli non dissimulava però d'aver trovata eccessiva la pretesa di chi prendeva argomento da un favore già ottenuto dalla di lui liberalità, per voler estendere gli effetti della liberalità stessa anche alle più limitate concessioni anteriormente ottenute secondo i termini dei trattati [1].

Da tutto ciò appariscono chiaramente le due gravi modificazioni introdotte, nell'applicazione dei Trattati, dalle Potenze europee in China, in quanto si riferiva alle proprietà private ed alle concessioni. I primi Trattati non prevedevano la concessione di aree dove potessero abitare e possedere contiguamente i negozianti stranieri in genere, o quelli soltanto d'una nazionalità determinata; e le Potenze imponevano alla China non solo la concessione di tali aree, ma anche la loro scelta determinata secondo l' esclusiva indicazione degli interessi stranieri e della volontà di chi li rappresentava. I primi Trattati salvaguardavano, com'era ben naturale, i diritti reali e la libertà di contrattazione dei proprietarii indigeni; e le Potenze invece cominciavano ad imporre al governo chinese, nei limiti delle concessioni, la espropriazione di quei proprietarii, facendo derivare a danno dei diritti privati degli indigeni, dall' inte-

---

(1) l. c., n.° XLI, pag. 64-68.

resse pure privato di uno straniero, quegli effetti esclusivi che nelle società bene organizzate non possono derivare se non che dai diritti dello Stato o da un supremo interesse sociale.

Nè l' indirizzo seguito in quella occasione dal console Montgny,i potrebbe considerarsi come un caso eccezionale ; chè anzi a quel sistema si attennero poi gli stranieri sia per l'assegnazione dei " settlements „, sia per il trasferimento delle proprietà. La stessa violenza fu esercitata a danno dei proprietarii indigeni nella determinazione del compenso per il " settlement „ britannico di Kin-Kiang (1) ; e lo stesso accadde nel 1861 in quello di Hankáu dove di fronte ad una domanda di 4000 taels per lotto fatta dai proprietarii ed appoggiata dal governo chinese, il console britannico impose il prezzo di 2500 (2); e nelle concessioni francesi di Cefù e di Takù (3), dove la concessione di terreno era attribuita *specialmente ed unicamente alla Francia* ad esclusione completa di ogni altra nazione, e dove nel disporre per la futura assegnazione dei lotti agli acquirenti francesi non si prevedeva nemmeno l'impedimento dipendente dalla volontà dei proprietarii chinesi (4).

A Tientsin si è trasceso poi dagli europei, oltre ogni limite di tolleranza, sotto l' impero del governo provvisorio organizzatovi dalla spedizione mista durante l' intervento delle Potenze. Vi si è formata una Compagnia per lo sviluppo delle risorse del paese (Land Improvement Company) i direttori e gli agenti della quale erano nel tempo stesso ufficiali del governo provvisorio. Operando come se fosse investita di poteri pubblici, per effetto della franchigia ottenuta dal governo provvisorio del quale era una emanazione, quella Compagnia era venuta confiscando a proprio beneficio tutti i terreni ed i fabbricati in un raggio molto esteso intorno alla città. Ai proprietarii indigeni si imponeva non solo di cedere i proprii fondi, ma anche di accontentarsi di un tenue compenso che era fissato dai soli ufficiali della Compagnia. La espropriazione diventava così una vera spogliazione, contro la quale

---

(1) Mayers ecc. l. c., pag. 431, 432.

(2) Mayers l. c., pag. 441-455.

(3) Cordier. *Histoire des relations de la Chine avec les Puissances occidentales.* Vol. I, Paris, Alcan, 1901, pag. 132, 133.

(4) Cfr. Trattato anglo-siamese del 15 Aprile 1856, art. 4 e Trattato anglo-coreano del 26 Novembre 1883, art. 4 n.° 3 e l'Agreement respecting a general foreign settlement at Jenchuan (Chemulpo) del 1884.

i residenti chinesi di Tientsin hanno presentato ai ministri stranieri un reclamo, che ha determinato una inchiesta da parte della legazione britannica e che darà modo agli indigeni di far eccezione anche in avvenire contro taluni più recenti titoli di proprietà europea nel territorio di Tientsin.

6

Necessità di provvedere all' amministrazione.

La concessione di aree particolari agli stranieri e l' affluenza di persone venute ad abitarvi e a possedervi importavano la necessità di ordinamenti amministrativi particolari, relativi alla convivenza dei nuovi gruppi, alla loro vita sociale, e alla tutela dell'igiene, della beneficienza, della sicurezza e della viabilità. Nè tali ordinamenti potevano dipendere, come avviene in ogni Stato di civiltà europea, dalla volontà o almeno dalla sorveglianza e dalla tutela delle autorità territoriali. I privilegi e le immunità personali dei singoli stranieri europei, e l' immunità locale attribuita alle loro abitazioni ed alle loro navi, sarebbero infatti bastati da soli a conferire gli elementi di una vita amministrativa propria a ciascuno dei gruppi che tali stranieri agglomerandosi avessero formato su area distinta in territorio chinese.

La tendenza a raggrupparsi insieme era stata comune ai forestieri in ciascun porto chinese da loro frequentato, prima ancora che l' apertura dei porti decisa dal Trattato di Nanking e dai Trattati successivi, vi avesse resa legittima la loro residenza. Prima del Trattato di Tientsin del 1858, Lord Elgin trovava a Suatáu (Swatow) un piccolo " settlement „ europeo, ch' era costituito in gran parte dagli agenti di due grandi case commercianti d'opio e dai loro dipendenti, e da agenti d' emigrazione occupati nella tratta dei *coolies*. Questi gruppi, seguendo l' esempio già dato da quelli di Canton sotto l' impero del sistema delle fattorie, provvedevano spontaneamente per via di cooperazione a talune delle necessità della loro convivenza sociale. Sicchè quando il Trattato di Nanking del 1842 provvedeva alla nomina di sopraintendenti od ufficiali consolari nei porti aperti ai forestieri, per esservi gli intermediarii fra le autorità chinesi e i negozianti europei (1),

(1) V. Parte I di questo studio. Cap. 3, pag. 16, nª. 1 e 2.

quei consoli trovavano già, nei gruppi dei loro connazionali stabiliti in quei porti, od un primo centro già formato, o uno sviluppo spontaneo e concomitante alla loro azione, di vita amministrativa locale.

Ad aiutare e regolare e nel tempo stesso a moderare e dirigere tale sviluppo, provvedevano, in quanto si riferiva ai sudditi britannici, numerosi " Orders in Council „ (1), dai quali derivava al Ministro britannico in China la potestà di emanare regolamenti per il buon governo dei sudditi britannici residenti in China (2). Gli stessi poteri spettando agli altri rappresentanti diplomatici secondo le costituzioni e leggi dei paesi rispettivi, ed essendo riconosciuti loro dal governo chinese come una conseguenza delle immunità attribuite ai forestieri europei ed americani dal Trattato di Nanking e dalle Convenzioni successive, ne derivava la legittimità, anche dal punto di vista delle autorità territoriali, di quei regolamenti che ciascun Ministro straniero avesse emanato relativamente al " settlement „ attribuito ai suoi nazionali, o che i Ministri stranieri avessero collettivamente compilato per il " settlement „ generale attribuito in un porto, senza distinzione, agli stranieri d' ogni nazionalità. Ciò si è fatto per Shanghai, quando la Granbrettagna, la Francia e gli Stati Uniti, erano i soli Stati che avessero stipulato Trattati colla China. I Ministri di quei tre Stati, e, dietro le loro istruzioni, i consoli rispettivi d' accordo colla principale autorità chinese di quella città, compilarono una serie di " Land Municipal Regulations for the peace, good order and government of all persons residing on the land set apart by the Chinese authority for the residence of foreigners „. I poteri del

---

(1) V. capo 3, pag. 12, n.a 1, e Parte I, pag. 16, n.o 3 e pag. 21, n. 1o.

(2) p. es. Order in Council 1881 art. 6. H. M. 's Minister in China may from time to time, subject and according to the provisions of this order, make such Regulations as to him seem fit, for the peace, order and good government of British subjects, residents in or resorting to China. – Tale competenza si estende poi, oltrechè agli attributi che derivano ai rappresentanti europei in China dalle Convezioni, anche a quelli che essi vi esercitano di fatto. — V. il preambolo del Foreign Jurisdiction Act 4 August 1870, 53 e 54 Vict. Cap. 37 : " Whereas, by treaty, capitulation, grant, sufferance, and other lawful means, H. M. the Queen has Juridisction within divers foreign countries, and it is expedient to consolidate the Acts relating to the exercise of Her Majesty's jurisdiction out of her dominions . . . . . . „

Ministro inglese in China, quanto alla compilazione d' altri *regolamenti* analoghi a quello di Shanghai da applicarsi ad altri porti, erano poi espressamente riconosciuti e confermati dall' " Order in Council „ del 1881 per la China e per il Giappone, aggiungendo che i regolamenti collettivi adottati, rispetto ai " settlements „ assegnati ai sudditi di più Stati, dal Ministro britannico insieme coi Ministri degli altri Stati, dovessero ritenersi obbligatorii per i sudditi inglesi come se si riferissero a questi soltanto (1).

Rispetto alle concessioni straniere in China, un fatto importantissimo e non comune agli altri paesi dove è in vigore il cosidetto regime delle capitolazioni, derivava dunque dai Trattati internazionali e dagli accordi e dalle consuetudini connessi colla loro applicazione. Non solo dalle immunità personali e locali attribuite ai singoli stranieri derivava la possibilità che una vita amministrativa locale autonoma, distinta da quella del paese dove pur si trovavano, si svolgesse nei gruppi di popolamento europeo formati nell' area dei " settlements „ o concessioni. Ma inoltre questa vita sociale ed amministrativa, invece d'essere lasciata sotto il controllo e la supremazia delle sole autorità territoriali dello Stato, era subordinata alle autorità diplomatiche e consolari, dalle quali personalmente dipendevano gli stranieri raccoltisi a risiedere in quelle aree. Sicchè quando in un Trattato fra uno Stato dell'Estremo Oriente ed uno Stato europeo si includeva la riserva che i terreni attribuiti a dimora degli stranieri o da loro posseduti, continuassero a formar parte dello Stato che li concedeva, e che il diritto di giurisdizione sulle persone e le proprietà vi dovesse appartenere alle autorità territoriali " in quanto tali diritti non siano stati abbandonati espressamente da questo trattato „ (2), si doveva

---

(1) The China and Japan Order in Council 1881. Art. 8. H. M. 's Minister in China may, as he thinks fit, make any Regulation under this Order extend either throughout China, or to some one or more only of the Consular districts in China. — Art. 9. H. M. 's Minister in China, in the exercise of the Powers aforesaid, may, if he thinks fit, join with the Ministers of any foreign Powers in amity with H. Majesty, in making or adopting Regulations with like objects as the Regulations described in the schedule to this Order, commonly called the Shanghai Land Regulations, or any other Regulations for the municipal government of any foreign concession or settlement in China; as regards British subjects, joint Regulations so made, shall be as valid and binding, has if they related to British subjects only.

(2) Trattato fra gli Stati Uniti e la Corea del 22 Maggio 1882. Art ,6.

intendere compreso nell' abbandono non solo il diritto di giurisdizione e di polizia sui singoli residenti stranieri, ma anche quello di supremazia e di sorveglianza amministrativa sui gruppi di popolazione da essi formati.

Così fin da principio si andavano manifestando due specie di “ settlements „ : quelli generali, rispetto ai quali la concessione è fatta ai forestieri senza distinzione di nazionalità ; e quelli particolari assegnati agli stranieri d' una sola nazione. Nel periodo più recente è venuto prevalendo in China il sistema delle concessioni particolari fatte alle singole nazionalità. Così dopo il 1895 Hankáu, aumentata la sua importanza commerciale per l' inizio della linea ferroviaria di allacciamento con Pechino, vidde aumentare di estensione il “ settlement „ britannico ed altri aggiungersene della Germania, della Francia, della Russia e del Giappone ; sicchè la linea delle concessioni vi si estende per oltre due miglia lungo la riva del fiume ([1]). Il Giappone stesso nel Protocollo supplementare del 19 Ottobre 1896 al Trattato di Commercio e di Navigazione, stipulava (art. 1.) che : “ speciali “ settlements „ giapponesi dovessero formarsi nei porti chinesi aggiunti alla serie di quelli aperti ai forestieri, e che gli affari relativi alla viabilità ed alla polizia vi dovessero essere sotto la sorveglianza e l' autorità del console Giapponese „. L' accordo del 1884 colla Corea provvidde invece alla formazione di un *settlement* generale.

La distinzione però fra l' una e l' altra specie di *settlements*, se è importante quanto all' origine e al titolo rispettivi, e quanto all' indicazione dell' autorità competente per l' esame delle domande di concessione di terreno, e per la sorveglianza dell' amministrazione, non ha una eguale importanza in rapporto colla condizione degli abitanti e colla subordinazione di questi ai poteri amministrativi locali. Infatti, ammessi ad abitare ed a possedere anche nei “ settlements „ particolari, stranieri appartenenti a nazionalità diversa da quella dello Stato cui il “ settlements „ era

...... And it is expressly agreed that land so acquired in the open ports of Chosen, still remain an integral part of the Kingdom ; and that all rights of jurisdiction over persons and property within such areas remain vested in the authorities of Chosen, except in so far as such rights have been expressly relinquished by this Treaty.

(1) European Settlements in the Far East. London. Sampson Low. 1900, pag. 135, 136.

stato rispettivamente concesso, era evidente la necessità di subordinare anche gli ordinamenti di ciascuno di tali " settlement „ particolari, all' approvazione del corpo diplomatico e consolare, in quanto dovevano diventarvi obbligatorii e francheggiati di coazione rispetto agli abitanti e proprietarii stranieri di varia nazionalità che altrimenti sarebbero stati, a termini dei Trattati, indipendenti da qualunque magistratura diversa dalla propria autorità nazionale. A questo fine si provvedeva dapprima colla formazione spontanea di un comitato elettivo di residenti, incaricato dalla collettività degli abitanti dei provvedimenti più necessarii per la viabilità e la sicurezza pubblica; e da queste formazioni spontanee è derivato più tardi un regolare e ben costrutto ordinamento municipale.

Tale sviluppo si è effettuato completamente nel caso dell' antico ed importantissimo sistema dei " settlement „ di Shanghai. Al termine del primo anno della sua storia come porto aperto ai forestieri, Shanghai non aveva che 23 residenti stranieri, taluni dei quali colla famiglia, un solo consolato, undici case di commercio e due missioni protestanti. Un terreno incolto e paludoso lungo la sponda del fiume, fù comperato a basso prezzo dai proprietarii chinesi; e su quello furono successivamente erette le residenze d' importanti case commerciali inglesi. Ma ben presto l'affluenza di stranieri appartenenti a nazionalità diversa da quella britannica nei limiti del territorio ch'era stato assegnato ufficialmente come " settlement „ britannico, rese evidente la necessità d' escogitare qualche mezzo per far sì che le intraprese d'utilità pubblica vi fossero volontariamente alimentate dai residenti colle offerte spontanee di quelle somme di denaro che il Console inglese non avrebbe avuto i poteri necessarî per prelevare in confronto dei residenti sudditi d'altri Stati. Allora si formò a tal fine il comitato spontaneamente delegato a ciò dai residenti; e quello fu il primo germe dal quale si è poi sviluppato il governo Municipale di Shanghai. La cattura della città per opera dei ribelli, fra gli anni 1853 e 1855, rese evidente la necessità di provvedere a tutto un ordinamento per la difesa e per l' amministrazione del " settlement „. Allora fu formato dai residenti stranieri, sotto il comando del Capitano Wade, un corpo di volontarî che prestò ottimo servizio per mantenere l'ordine interno e per assicurare la sicurezza delle concessioni.

Nel 1861 altri provvedimenti furono adottati per tenere i T'aipings a distanza dalla città. Un distaccamento di marinai inglesi ed un reggimento indiano furono messi a presidio delle mura, e ad

un distaccamento di marinai francesi fu affidata la guardia delle porte della città dalla parte della concessione territoriale dei loro connazionali. Nè ciò era contrario ai Trattati, perchè l' articolo 5 di quello di Whampoa autorizzava la Francia a mandare navi da guerra nei cinque porti aperti al commercio, per mantenervi l' ordine ed aiutare il console ad esercitarvi la propria autorità. La stessa organizzazione d' una forza militare locale poteva mettersi in rapporto colla clausola dell'articolo 5 ora citato, per dimostrarne la legittimità. Tali provvedimenti bastarono, a respingere l'attacco dei ribelli, nell'Agosto del 1861, ed a far fallire gli attacchi molto più minacciosi diretti da loro contro la città nel Dicembre dello stesso anno e nel 1862.

In seguito al primo pericolo corso dalla città nel 1853, le nuove “ Land Regulations „ del 1854 (1) avevano annoverato anche lo stabilimento di una forza di polizia fra i servizi spettanti alle magistrature municipali. Dopo il secondo e più grave pericolo, che avea minacciata la città sette anni più tardi, era naturale che tale forza di polizia assumesse le proporzioni d' un vero organismo militare atto a corrispondere ad ogni urgente necessità della difesa. La truppa di polizia della città europea è composta in gran parte da indigeni, ma dipende dalle municipalità europee che vi sono costituite. Le truppe di difesa sono poi formate in tre corpi di volontarii europei, uno squadrone di cavalleria, una batteria d' artiglieria di campagna e tre compagnie regolari di fanteria (2). Una di queste ultime è tedesca; e nel maggio 1897 venne formata anche una compagnia di volontarii agli ordini del console generale francese; ed una compagnia navale già costituita nel 1861, e poi decaduta, richiamata in vita nel 1870 ed ancora disorganizzatasi durante il successivo periodo di tranquillità, fu riorganizzata nel 1898 per opera del Maggiore Holliday coll' effettivo di 300 uomini, triplicato durante i torbidi del 1900, e rafforzata da una compagnia americana che è stata sciolta subito dopo l'intervento internazionale (3). Anche a Ningpo, dove pur non v'era che una piccola comunità straniera non organizzata a mu-

(1) Art. 10. Mayers, ecc., op. cit., pag. 361, 362.

(2) V. sul funzionamento di questi mezzi di difesa: Hesse-Wartegg. China e Giappone; trad. dal cap. M. Camperio. Milano, Hoepli, 1900, pag. 89-91.

(3) Chronicle and Directory for China and Japan. Hong-Kong, 1902.

nicipio ([1]), l' affluenza di elementi turbolenti di varia nazionalità avea determinato l' istituzione d' una piccola forza di polizia mantenuta dalla comunità ed autorizzata a tutelare l' ordine consegnando ciascun arrestato al console della nazione rispettiva.

L' esempio di Shanghai fu poi imitato dagli stranieri residenti in Hankau, difendendo gli accessi delle concessioni e procurandosi abbondanza di armi. Durante i tumulti scoppiativi nel 1891 il Console inglese vi emanava il 19 Giugno un proclama, indicando luoghi sicuri dove far riparare le donne e i fanciulli in caso di allarme, avvertendo che due cannoniere erano pronte nel fiume per la difesa, promettendo il suo intervento a difesa degli europei, ed assicurando i residenti " che le sommosse chinesi sono facilmente domabili da uomini risoluti purchè la difesa sia fatta sotto una buona direzione e regni perfetta unione fra i difensori ([2]).

Il guaio è che mentre le necessità della difesa hanno fornito elementi agli Stati che possedevano " settlements „ nei principali porti chinesi, per domandarne l' estensione, ed a quelli che non ne possedevano per esigerne la concessione ([3]), questa e quella abbiano reagito e reagiscano tuttavia sullo spirito pubblico chinese contro gli europei e contro tutta la civiltà ch' essi rappresentano. Ma, comunque sia di ciò, è certo che le necessità della difesa, ed i provvedimenti adottati per organizzarla sono stati e son tuttavia nei " settlements „ europei dell' Estremo Oriente, fattori importanti dello sviluppo d' una vita municipale.

Nel primo per importanza fra tutti i " settlements „, quello di Shanghai, furono le necessità della difesa, fatte manifeste durante la ribellione del 1853, che hanno richiamato l'attenzione dei consoli sui criteri di riforma dei regolamenti che v' erano in vigore. E allora, per iniziativa dei Consoli delle tre Potenze, Inghilterra, Francia e Stati Uniti, furono modificate e completate le " Land Regulations „ ch' erano state adottate nel 1845, e secondo le quali erano stati regolati fino a quel momento le concessioni di terreno, la polizia, la viabilità e gli altri interessi del " settlement „. Da tali nuove condizioni e considerazioni è derivato il nuovo Codice di " Municipal and Land Regulations „ che ha defi-

---

(1) 1865:60 residenti, per $^{7}/_{8}$ inglesi. V. Mayers l. c., pag. 340.
(2) Hesse Wartegg, l. c., pag. 168, 169.
(3) V. *Chronicle ecc.*, for 1902, pag. 132.

nitivamente riconosciute e regolate le autonomie municipali del " settlement „ di Shanghai (1).

Non dovunque però lo sviluppo di tale vita municipale ha attraversato successivamente tutti questi stadii. Talora la storia dei *settlements* di Shanghai si è ripetuta, in proporzioni ridotte, anche altrove ; tal' altra l' ordinamento municipale fu creato fin da principio per volontà dei governi concessionarii di un " settlement „ ; tal' altra per iniziativa e per volontà dei residenti ; tal'altra infine la organizzazione del gruppo si è arrestata al primo stadio di cooperazione spontanea dei residenti, senza riconoscimento ed investitura d' autorità da parte dei rispettivi governi.

Così a Kiukiang (Kewkiang) (2) l'iniziativa per l'organizzazione municipale è partita dai concessionarî delle aree, che il 15 Aprile 1862 si radunarono in assemblea, eleggendo una commissione incaricata di provvedere alla costruzione di strade ed alla cura di altri interessi comuni, e deliberando una contribuzione da prelevarsi su ciascuna area già concessa. Il comitato provvidde con tali mezzi all' illuminazione, alla fognatura ed al mantenimento di una piccola forza di polizia, e più tardi la formazione cooperativa spontanea di tale comitato, vi fu trasformata in una regolare amministrazione municipale (3).

Il " settlement „ generale di Chemulpo in Corea fu invece, fin da principio, considerato dall'accordo che lo costituiva (4) come una municipalità unica e distinta dalla città indigena, fornita di risorse finanziarie particolari cui provvedeva l' accordo stesso mediante l' assegnazione di una quota dell' imposta fondiaria. Era provveduto poi nello stesso accordo (art. 6) alla costituzione del consiglio municipale del futuro " settlement „, decretandone la formazione con un ufficiale coreano, i consoli delle Potenze aventi Trattati colla Corea ed uno o più sudditi, o cittadini, delle quali possie-

---

(1) Mayers, ecc., l. c., pag. 353-355.

(2) Mayers, l. c., pag. 431, 432.

(3) *Chronicle and Directory for China*, ecc. 1902, pag. 262, 263; v. Municipal Council of Kewkiang.

(4) Agrement respecting a general foreign Settlement at Jenchuan (Chemulpo) 1884, art. 5 ; v. in appendice la traduzione inglese dal testo originale chinese, così del patto relativo agli Statuti municipali, come delle formule adottate per le singole concessioni.

dano terreno nei limiti del " settlement ", ed un numero di consiglieri eletti dai contribuenti nel modo e nel numero che le autorità straniere diplomatiche e consolari saranno per determinare. Al Consiglio Municipale di Chemulpo così costituito erano attribuiti i poteri necessarii per regolare i propri lavori, per determinare gli obblighi dei propri dipendenti, e per emanare ordinanze e regolamenti obbligatorii in tutto il territorio del " settlement ", nei limiti della propria competenza amministrativa.

Il porto di Cefù nella provincia di Shantung fu dichiarato aperto nel 1863 ed ha più di 400 domiciliati stranieri, una metà dei quali vivono d'ordinario nell'interno per l'opera delle missioni. Ma quantunque aperto ai forestieri da quarant' anni ed abitato da una quantità non trascurabile di residenti stranieri, quel porto non ha " settlement " o concessione straniera organizzata a municipio. Vi si è formato bensì un quartiere straniero riconosciuto come tale per acquiescenza dell'autorità locale. Un " General Purposes Committee " vi si è costituito spontaneamente per delegazione dei residenti; non ha i poteri municipali, ma esercita, per effetto di tale delegazione, le funzioni municipali ritraendo il reddito necessario dai contributi volontarii dei residenti (1). — Pei-tai-ho sul golfo di Pe-tcili doveva una certa floridezza all' energia ed all' iniziativa della comunità straniera di Tientsin; era un gruppo di tre " settlements " maggiori e due minori; i tre primi erano designati col nome di Rocky Point, West Shore ed East Cliff. Il primo era occupato da missionarii che vi avevano costituita una associazione la quale provvedeva alla polizia, all'igiene, ed al rispetto del riposo festivo, con funzioni municipali derivate dal concorde assenso degli amministrati; l' East Cliff apparteneva pure ad una missione e poi s' era trasformato in un " general settlement " di fatto, cioè non era riconosciuto dall'autorità territoriale e consolare nè dotato un municipio, ma la comunità straniera vi avea fatto temporanei accordi e si era sottomessa a contribuzioni volontarie per rinsanicare il terreno e per altri scopi di utilità generale (2). Tutti questi gruppi di Pei-tai-ho, dove le varie forme di sviluppo dei " settlements " si andavano manifestando le une accanto alle altre, andarono però dispersi e le loro residenze distrutte nel Giugno

---

(1) *Chronicle ecc.*, for 1902, pag. 169.
(2) *Chronicle ecc.*, for 1902, pag. 160.

del 1900; nè fino alla primavera del 1902 era stato fatto alcun tentativo di ristabilimento dei “ settlements „ distrutti e delle abitazioni demolite.

Ningpo che fu aperta agli stranieri fin dal 1842, ha un certo numero di residenze straniere sulla sponda settentrionale del fiume, ma non ha ancora un “ settlement „ con ordinamento municipale. Santù invece, che è stata spontaneamente aperta al commercio estero dal governo chinese nel 1899, ha già un ufficio municipale che agisce sotto la sorveglianza comune delle autorità chinesi e del Commissario doganale di Fuciau (situato a 70 miglia di distanza), e dal quale dipendono la viabilità, la estensione della concessione di terreno assegnata agli stranieri e gli altri interessi locali; ed una tassa di approdo è prelevata sulle navi per provvedere a tali servizii.

L' ordinamento e lo sviluppo dei gruppi di popolazione formatisi in China nei porti aperti al commercio dei forestieri, non sono stati dunque identici in ogni porto durante gli ultimi sessanta anni. Costante è stata la tendenza delle Potenze europee e degli Stati Uniti d'America a far prevalere la propria volontà su quella dello Stato concedente nella scelta e nella delimitazione delle aree da attribuirsi alla residenza degli stranieri.

Prevalente è stata pure quella interpretazione estensiva dei Trattati per effetto della quale, nella scelta dei singoli lotti e nel trasferimento del diritto di proprietà rispettiva, si credeva di poter invocare l' espropriazione a danno del proprietario chinese.

Non appena si furono formati notevoli gruppi di popolazione straniera in queste concessioni, universalmente sentita è stata pure la necessità di provvedere alle necessità comuni della loro vita sociale mediante opportuni organi amministrativi. Lo sviluppo di tali organi si è manifestato nel modo più completo colla formazione dei municipii e di tutta una nuova specie di autonomie municipali. Ma queste stesse, nè seguirono sempre i medesimi stadii di sviluppo, nè si affermarono dovunque nella medesima forma; talora spontaneamente manifestandosi come l'opera cooperativa d'una associazione, tal'altra assumendo l' aspetto e i poteri di un vero governo municipale.

7.

Canton.

Fra tutti i porti aperti chinesi, quelli che meritano più larga menzione sono Canton e Shanghai: il primo perchè il più antico punto di contatto fra la China e il commercio europeo, il secondo perchè attualmente superiore ad ogni altro per l' importanza commerciale e per l' entità della popolazione forestiera che vi risiede. Quando i primi porti furono dichiarati aperti ai forestieri dal trattato di Nanking, il Commissario imperiale Keying, il governatore generale Kikung ed il governatore Ching Yuetsai emanarono un Proclama per esortare la popolazione a rispettarne le clausole ed a trattare con bontà i negozianti stranieri. In quel proclama essi annunciavano che i porti di Fuciaù, Amoy, Ningpo e Shanghai sarebbero stati effettivamente aperti non appena fossero giunte le relative istruzioni da Pechino. Ma quanto a Canton, che era il quinto porto dichiarato aperto per effetto di quel Trattato, essi dichiaravano che, essendo stato effettivamente accessibile al commercio straniero per oltre tre secoli, le nuove regole pattuite fra la China e la Granbrettagna dovevano esservi applicate immediatamente e senza alcuna riserva o dilazione (1).

Canton era stata infatti, fino alla guerra che avea preceduto il trattato di Nanking, il centro del commercio straniero della China; là s' era spiegata fin dal 1600 l' attività delle Compagnie e s' era sviluppato il sistema del *co-hong* e delle fattorie. Lo stesso stabilimento portoghese di Macao era stato per le navi straniere un semplice scalo o piuttosto un porto di attesa; ma anche il commercio delle navi che approdavano a Macao si accentrava quasi del tutto a Canton, quantunque il soggiorno non fosse consentito ai mercanti forestieri in quest'ultimo porto se non durante il tempo strettamente indispensabile al regolamento dei loro affari,

---

(1) " But Canton has been a mart for English trade during more than three centuries past, and therefore the new regulations having been decided upon, they ought at once be brought into operation, that the far-travelled merchants may not be any longer detained in the outer seas disappointed in all their anticipations „. — V. Murhard-Martens, N. R. Vol. V, pag. 422.

cioè per un breve periodo dell' anno, trascorso il quale essi dovevano tornar a Macao [1].

Le disposizioni del trattato di Nanking e delle Convenzioni successive stipulate dalla Granbrettagna e dalle altre Potenze colla China, inauguravano dunque anche a Canton, come negli altri quattro porti aperti agli stranieri, una nuova êra per quanto riferivasi al diritto di stabilimento concessovi ai forestieri, ed alla facoltà loro attribuita di acquistarvi proprietà immobiliari. Ma per quanto riguardava il commercio del porto di Canton, quei trattati non facevano se non che ristabilire ed allargare rapporti che, nel corso di oltre tre secoli, non v' erano mai cessati coll' Europa moderna, e che, da un punto di vista più generale, v'erano di molta più antica data. Fu infatti durante l' VIII e il IX secolo dopo Cristo, sotto l' impero della dinastia T'ang, che Canton cominciò a diventar famosa come grande mercato del commercio straniero. Dopo un millennio di floridezza, la città fu, durante la invasione tartara che sostituì una dinastia mancese a quella chinese dei Ming, saccheggiata e in gran parte distrutta. Ma, anche dopo tale crisi, il commercio vi fu tosto ravvivato, e nel 1684 v'era stabilita una fattoria della Compagnia inglese delle Indie Orientali. Da quel momento la fattoria europea di Canton cominciò ad essere celebrata in tutto il mondo per la vastità del suo commercio e la prosperità dei suoi membri, non meno che per le difficoltà e restrizioni particolari che le erano imposte.

Anche sotto l'impero del Trattato di Nanking, il ricordo del passato incoraggiò i chinesi a continuar a vietare agli stranieri l' ammissione entro le mura della città, dando occasione alle nuove ostilità inglesi cominciate nel 1856. Una tale condizione di cose, nella quale il divieto d'entrare nella città, che di fatto persisteva, dovea conciliarsi colla facoltà riconosciuta agli stranieri di risiedervi e di possedervi case e terreni, contribuì a sviluppare, ben distinto dalla città indigena, il " settlement „ forestiero nella località stessa già occupata dalle antiche fattorie. Su queste irruppe nel Dicembre del 1856 la popolazione indigena ; e per rappresaglia contro le ostilità incominciate due mesi prima dalla flotta britannica, le residenze straniere vi furono saccheggiate e distrutte dall' incendio. Sicchè ora invano lo straniero vi cercherebbe ricordi del-

---

(1) Cordier. *Les origines ecc.*, pag. IV.

l' antica grandezza delle fattorie, all' infuori del nome di " Factory Site „ conservato all' area dove quelle sorgevano fino al 1856..

La spedizione inglese s' impadronì di Canton il 29 Dicembre 1857 e la città ebbe presidio britannico fino all'Ottobre del 1861. Non appena gli inglesi si furono impossessati della città nel 1857, i negozianti stranieri ritornandovi, trovarono il quartiere delle fattorie ridotto un ammasso di rovine. Essi cercarono allora di sostituire le fattorie distrutte, accomodandosi nei magazzini situati lungo la sponda del fiume. In breve tempo tutto quel tratto di riva fu affittata da ditte commerciali straniere che vi modificarono le abitazioni indigene così da renderle abbastanza comode per l' uso degli europei, finchè non si fosse trovata una sede definitiva per loro in situazione opportuna.

Molte discussioni seguirono circa la scelta di tale località. Fra gli antichi residenti prevaleva il desiderio di ottenere l'antica area delle fattorie; ma si finì col preferire una vasta superficie paludosa, e frequentemente sommersa, situata ad occidente dell' area delle fattorie e conosciuta col nome di Sciamin (Shameen), o " piani di sabbia „, pattuendo che tale superficie dovesse essere prosciugata ed adattata a diventar la sede del " settlement „ britannico. Trattavasi di un' area nella quale parevano combinati insieme al massimo grado i danni d' un clima insalubre, cogli elementi della insalubrità sociale accumulativi da accattoni di professione, lebbrosi, ladri, e dissoluti che ne avevano fatto il proprio riparo. Ma nel 1859 tutta quella superficie era già sgombrata d'ogni costruzione, senza eccettuare due fortificazioni erettevi nel centro; ed un' isola artificiale vi fu creata, un canale formato fra il limite settentrionale della concessione e la città, e solidi argini eretti da entrambi i lati. Due anni di lavoro son bastati a tale trasformazione con una spesa di 325000 dollari, sostenuta per quattro quinti dal governo inglese e per un quinto da quello francese, ripartendo l'area fra le due nazioni nelle medesime proporzioni.

Fino al 1889 la concessione francese restò quasi del tutto inusata. Quella inglese invece, divisa in 82 lotti, fu messa all' incanto il 3 Settembre 1861, con una tale concorrenza di acquirenti, che più di un lotto situato lungo il fiume, di 12,645 piedi quadrati di superficie, fu venduto per 9000 dollari, e che i lotti interni furon potuti vendere in media per circa 3500 dollari; sicchè, quantunque un certo numero di lotti restasse invenduto, il governo inglese non tardò ad essere rimborsato in gran parte

della spesa incontrata. La scelta della località, fatta senza badare alla spesa che sarebbe stata necessaria per renderla abitabile, era stata poi molto avveduta. Il Shameen infatti era adiacente al suburbio occidentale di Canton, dove si accentra il grande commercio chinese e dove risiedono i principali negozianti e mediatori; era situato in faccia al *Macao Passage* e i vapori vi trovavano un approdo comodo e sicuro, mentre le navi a vela dovevano approfittare del vicino ancoraggio di Whampoa.

La località allora preferita, è ora riconosciuta universalmente come il più pittoresco " settlement „ di tutta la China. Ma alle tradizioni dello splendore passato, non ha corrisposto la esistenza più recente di Canton e del " settlement „ che con tante speranze vi era stabilito. Il porto, specialmente dopo l' apertura di taluni altri porti più settentrionali, ha cominciato a decadere come centro del commercio, sicchè non pochi negozianti che nel 1861 vi aveano acquistato lotti a prezzi elevati, finirono per abbandonare del tutto la città, ed altri continuarono ad abitare le case che aveano prese provvisoriamente in affitto dai chinesi di Honam. Il commercio esercitatovi ora dai forestieri, quantunque abbia manifestato recentemente una tendenza ad aumentare, pur è limitato. Nel 1888 si esportavano 131,141 piculs di tè, che nel 1898 erano ridotti a 10,025 e nel 1900 toccavano i 10,713. Il valore netto del commercio straniero del porto era nel 1897 di 49,934,391 taels e nel 1900 di 52,405,172, mentre nel porto di Swatow quel commercio aumentava fino a 28,398,000 nel 1897 e a 43,244,520 nel 1900, e nel porto di Shanghai toccava i 265,000,000 di taels nel 1897 e i 243 nel 1900.

L' amministrazione dei gruppi di popolazione straniera è ripartita a Canton fra due Municipalità, corrispondenti alle due aree assegnate nel 1861 : un consiglio municipale sopraintende all' amministrazione della concessione francese, ed un' altro al " settlement „ inglese che è molto più importante ed ha carattere più internazionale.

8.

Shanghai.

L' importanza di Shanghai come centro di popolazione e di interessi stranieri, è tale da far collocare quel porto innanzi a tutte le

altre città dell'Impero. Nel 1900 su circa 17000 stranieri residenti in China, 7396 erano stabiliti a Shanghai. L'ammontare totale del commercio internazionale della China controllato dalle dogane imperiali era alla stessa data di 1,435,937,725 lire nostre con una diminuzione di quasi 200 milioni in confronto dell' anno antecedente. A questa somma partecipava il commercio di Shanghai per 1,153,123,725 nel 1899 e per 945,245,050 nel 1900. A buon diritto Shanghai è detta dunque la metropoli commerciale della China, nel movimento economico della quale quella città aveva avuto del resto parte importante lungo tempo prima che s' iniziassero rapporti commerciali coll'Europa, cioè fin da 2000 anni or sano, quand'essa era un grande centro di manifatture, ed in particolar modo dell' industria cotoniera.

Nel 1685 gli stranieri d' occidente erano stati autorizzati ad approdare per i loro commerci ad una località prossima a Shanghai (1); più tardi ogni loro rapporto legittimo era stato interrotto anche con quella città; e quand'essa fu dichiarata uno dei primi cinque porti chinesi aperti agli stranieri, questi non potevano richiamarvisi, come a Canton, ad alcuna tradizione di rapporti recenti. Tanto impreveduta era l' importanza che quella città era destinata ad assumere per il commercio esteriore della China, che nel 1833 quando sir James Brabazon Urmston ex presidente della East India Factory a Canton, pubblicava le sue “ Osservazioni circa il commercio della China e circa le ragioni per rimuoverlo da Canton „, egli non mostrava di comprendere in alcun modo i vantaggi che avrebbe presentato la scelta di Shanghai per tale sostituzione.

Gli stranieri poi non vi giungevano da principio sotto buoni auspicî. Nel 1841 l' ammiraglio Parker e sir Ugo Gough aveano condotto lungo le coste chinesi una campagna di bombardamenti e di contribuzioni della quale Shanghai avea dovuto esperimentare i gravissimi danni, riscattandosi col pagamento di un milione di *taels* dalla minaccia del bombardamento (2). La novità della concessione fatta dal Trattato di Nanking al commercio straniero, e la diffidenza derivante negli indigeni da questi ricordi di recenti rappresaglie, consigliavano dunque, più ancora a Shanghai

---

(1) Parker. *China*. London, Murray, 1901, pag. 91.
(2) Mayers l. c., pag. 352, 353.

che a Canton, di raccogliere i residenti stranieri in un' area loro particolarmente assegnata.

Allora la città indigena ed i suburbii situati sulla sponda occidentale del fiume, erano separati da due miglia di canneto paludoso scarsamente abitato e quasi privo di coltivazione, formato da un corso d' acqua che si scarica nel Hwangp'u dall' oriente ed era noto agli inglesi col nome di Soochow Creek. Il capitano Balfour, arrivato a Shanghai come console britannico il 5 Novembre 1843, cioè dodici giorni prima dell' apertura effettiva del porto, delimitò, in quella località, che era già stata scelta da sir Henry Pottinger, negoziatore del Trattato di Nanking (1), il " settlement „ britannico. Come limite vi assegnò al nord quel corso d' acqua, al sud del quale gli riservava una profondità di 3/5 di miglio inglese fino all' incontro di un piccolo canale, detto Yang-King-Pang e scorrente in direzione parallela al corso d' acqua indicata come limite settentrionale. In quei limiti i sudditi britannici furono autorizzati a stabilirsi e ad acquistare i diritti reali dai proprietarii indigeni, autorizzazione del resto della quale sul principio approfittarono ben poco, dovendo trascorrere taluni anni prima che il suolo fosse del tutto prosciugato e rinsanicato. Intanto i forestieri vivevano a Namtao, suburbio situato fra la città ed il fiume, e lo stesso consolato inglese era stabilito nella città indigena. Nel 1847 e nel 1848 talune case erano già erette nel " settlement „, e nel 1849 un centinaio di stranieri v' aveano trasferito la residenza e venticinque ditte commerciali vi si erano stabilite.

Nel 1849 una concessione di terreno vicina a quella britannica era fatta allo stesso titolo ai francesi, cioè come area " within which French subjects should be at liberty to acquire land und build residences „. L' assegnazione dell' area e la scelta della località non andarono, come si è già accennato (2), senza molte difficoltà e lentezze. L' area scelta dai francesi fra il Yang-King-Pang e le mura della città chinese, finì per essere loro assegnata colla convenzione firmata dal Taotai Lin col console De Montigny il 6 aprile 1849 e ratificata dal Ministro di Francia in China Forth-Rouen e dal Commissario imperiale Sen (3). Nel 1853 i francesi ottennero che la loro concessione venisse estesa per

(1) Cordier. *Histoire ecc.* Vol. I, pag. 489 e segg.
(2) V. Cap. 5, pag. 21-26.
(3) Cordier. *Histoire*, Vol. I, pag. 489-500 e Cordier, *Le origines ecc.* l. c.

un miglio al sud, fra la cinta della città ed il fiume [1] e più tardi la estendevano anche ad ovest fino alla Ningpo Joss House ad un miglio di distanza dal fiume, avviando successivamente negoziati anche per una ulteriore estensione fino a Sicawei, villaggio occupato particolarmente dai Gesuiti e dai loro convertiti e situato all' estremità meridionale della strada francese. Questa ulteriore estensione da loro domandata fu accordata, in parte soltanto, molto tempo dopo, cioè nel 1899, colla riserva di determinarne in seguito i limiti precisi.

Nel 1848 fu iniziata dal vescovo William Jones Boone la formazione di un quartiere americano sulla riva sinistra del Soochow Creek [2]. L' attribuzione effettiva di un " settlement „ agli Stati Uniti non avvenne però che parecchi anni più tardi, quantunque, per essersi fissata in Hong-Kiù (Hong-Kew) la residenza consolare, già quel tratto di territorio fosse noto col nome di " settlement americano „ [3]. L'importanza di tale quartiere è restata però quasi trascurabile per parecchi anni essendo quell'area troppo lontana dalla città chinese ed essendosi le principali case americane stabilite sulla concessione inglese [4]. Quel quartiere rimase per ciò in gran parte abbandonato, fatta eccezione dal sorgervi di un certo numero di taverne e di alberghi per marinai. Ma le ribellioni che turbarono in quel torno di tempo la China, facendo aumentare la popolazione di Shanghai, determinarono anche ad Hong-Kiu una certa affluenza di immigranti dal territorio vicino. Fu allora che i residenti e proprietarii, persuasi della necessità di un governo municipale, deliberarono, sotto la Presidenza del Console degli Stati Uniti, di sottopporre il loro quartiere al consiglio municipale del " settlement „ britannico, ed in tale occasione i limiti ne furono definitivamente determinati mediante un accordo, stipulato nel Giugno del 1863 fra il Taot'ai ed il Console ameri-

---

(1) Cordier. *Les origines*. pag. XXXII e XXXIII. Proclama di concessione ai francesi...... " Fu poi combinato che, se in seguito il suddetto fondo dovesse risultare insufficiente, si delibererà ulteriormente alle esigenze che si manifestassero di tempo in tempo...... „

(2) Cordier. *Les origines ecc.* — Questa parte della città fu detta Hong-ké perchè era situata alla imboccatura (*kéu*), del corso d' acqua (*hong*); più tardi l' uso ha trasformato Hong-ké in Hong-kiu (Hong-kew).

(3) Mayers ecc., pag. 383, 384.

(4) V. Cordier. *Origines*, pag. XXXIV, nota 2.

cano ([1]), che nel tempo stesso riconosceva ufficialmente quell' area locata prima a privati americani, come facente parte d' un vero " settlement » americano.

Tutti i " settlements „ di Shanghai hanno avuto ripetutamente estensioni di superficie, sicchè il territorio ora occupato dai forestieri si estende per circa cinque miglia lungo la sponda sinistra del fiume, e computando anche le rive del Soochow Creeck e del Defence Creek, dispone di 15 miglia di rive ([2]); ciò che, per un centro di attività commerciale, è della massima importanza. Una petizione fu mandata da ultimo a Pechino domandando confini molto più estesi per i due " settlements „ riuniti ; il Vicerè di Nanking, cui la decisione era stata affidata dal governo centrale, aderì a tale istanza ed il nuovo territorio è già passato sotto l' autorità municipale in quanto riguarda l' igiene, la viabilità e gli altri rapporti d' interesse comune. Per effetto di tali estensioni, l' area dei due " settlements „ è più che raddoppiata e ad una estensione di minore entità è pure provveduto per la concessione francese, che ne è entrata in possesso nel Marzo 1900 ([3]). L'area anglo-americana si estende ormai così da esser di poco inferiore alle nove miglia quadrate, o 5618 acri, di superficie con una popolazione

---

(1) Cordier. *Les origines ecc.*, pag. XXXIV, nota 2.

(2) *Chronicle ecc.*, for 1902, pag. 184-5.

(3) I negoziati interceduti fra la Francia e la Granbettagna a proposito di quest' ultima estensione sono importanti sopratutto per due rispetti. La Granbettagna vi si opponeva in virtù d' un accordo anglo-chinese del Febbraio 1898 che vietava alla China di " cedere, ipotecare o dare in affitto „ ad un' altra Potenza alcuna frazione di territorio compresa nel bacino del Yang-tse ; e così traeva argomento alle proprie obbiezioni dal carattere atttribuito al " settlement „ in Francia, del tutto diverso dal concetto fino allora avuto di tali concessioni nel diritto britannico. La Francia dal canto suo faceva valere il carattere della concessione municipale, del tutta diversa da ogni forma di cessione di territorio ; e così ufficialmente si allontanava dal concetto adombrato più volte dai suoi rappresentanti, avvicinandosi al concetto britannico del " settlement „ o concessione. Inoltre la Francia aderiva alla condizione posta dalla Granbettagna al riconoscimento dell' estensione della concessione francese : che cioè i regolamenti municipali di questa, prima di essere applicati a sudditi britannici, fossero sottoposti all' approvazione del ministro britannico a Pechino ; e così riconosceva il carattere internazionale del proprio " settlement „ e distingueva i poteri esercitati in quello dalla Francia, da ogni forma di sovranità territoriale. V. Revue Générale de Droit International Public, 1900, pag. 653, 654.

media di 60.61 abitanti per acro, e che varia da un massimo di 255 abitanti per acro nella parte centrale (antica concessione britannica) ad un minimo di 26 nell'aggiunta orientale (ad est dell'antica concessione americana).

A questi quartieri devono poi aggiungersi quello tedesco e quello assicurato al Giappone dal Trattato del 1896, che tanto più contribuiranno ad intensificare quel carattere di metropoli internazionale che è ormai proprio della città straniera di Shanghai. La città indigena, che occupa un' area inferiore a quella attribuita alla concessione inglese secondo la delimitazione originaria, è abitata da una popolazione valutata di recente a 183000 anime; ed è situata ad occidente della linea dei " settlement „, dei quali ormai non sembra che un sobborgo. Nel 1900 la popolazione straniera dei " settlement „ era nella sua totalità così ripartita: 2762 britannici, 1013 portoghesi, 654 tedeschi ed austriaci, 575 americani, 394 francesi, 113 spagnuoli, 109 svedesi e norvegesi, 77 danesi, 66 italiani, 50 russi, 151 di varie nazionalità europee, 63 eurasiani, 831 giapponesi, 323 indiani e 174 filippini di Manilla ed asiatici d'altre regioni. Accanto a questa popolazione forestiera vive, fuori della città indigena e nel territorio amministrato dalle municipalità straniere, una sempre più numerosa popolazione chinese che, non autorizzata legalmente a risiedervi, anzi esclusane del tutto dalle originarie " Land Regulations „, ha cominciato a stabilirvisi nel 1854 ed attraverso a varie vicende di aumento e diminuzione, ha raggiunto nel 1900 un totale, fra i tre " settlements „ di 436,922 anime [1].

Al paragone di questa giovane città europea, la vecchia città indigena, è venuta perdendo in gran parte l' antica importanza, e tanto più perchè nella prima che è pur tanto più popolosa, un mirabile ordine pubblico è mantenuto dall'autorità municipale, ed i pubblici lavori vi son curati così bene, da far corrispondere sempre la città alle esigenze del crescente movimento. A tal fine le vie aperte nel primo periodo delle concessioni, vi furono recentemeate allargate; ed il Consiglio Municipale del " settlement „ anglo-americano prese in affitto a Pingciau nel Ce-kiang, a 150 miglia al sud-ovest di Shanghai, una cava di pietre donde può ritrarre ciascun anno 1700 tonnellate di ottima pietra da lastricare. Varii ponti

(1) *Chronicle ecc.*, for 1902, pag. 190 e 191.

facilitano le comunicazioni attaverso i corsi d' acqua che solcano i varii quartieri e li dividono dal territorio circostante. Le difficoltà che si opponevano alla fognatura in un suolo perfettamente orizzontale, furono con ingenti spese in gran parte superate. Una rete di segnalazioni telegrafiche rende facile il soccorso in caso di incendio. La città indigena, e la concessione francese hanno ciascuna un proprio acquedotto; al " settlement „ anglo-americano una compagnia fornisce l' acqua potabile a prezzi moderati; ciascuna delle tre città (come per la separata amministrazione che le governa possono effettivamente designarsi) dispone di una forza e d'un meccanismo proprio per la illuminazione elettrica; e la concessione francese ha un mercato pubblico, che è citato come un esempio da imitarsi dal punto di vista dell' igiene. Un' ampia diga denominato il Bund circonda le concessioni dalla parte del fiume ed è messa in comunicazione coll' esterno della città mediante due vie che traversano le concessioni da est ad ovst per tutta la loro profondità; giardini pubblici, teatri, chiese e scuole, costruzioni comode ed eleganti, bastano a dimostrare un' attività edilizia che appena in una città dell'America del Nord o dell'Australia non potrebbe considerarsi eccezionale in così breve periodo di tempo.

E in questo emporio internazionale dove la vita economica si svolge con tanta energia, la vita sociale non cessa per questo d' essere intensa e mossa da tutte le attrazioni più note alle grandi città dell' Europa. I consolati inglese, francese e tedesco sono stabiliti in veri palazzi, dove frequentemente si ripetono riunioni sontuose; l'attività degli *sports* dà alle concessioni l' aspetto d' un lembo di Granbrettagna; quattro giornali inglesi ed uno francese vi son pubblicati quotidianamente, tre inglesi ed uno tedesco vi sono ebdomadarii, e quattro giornali quotidiani chinesi hanno una abbondante circolazione fra gli indigeni. L'industria, specialmente la filatura del cotone, vi ha già, per iniziativa concorrente di stranieri e di indigeni, fiorito per guisa, che Shanghai comincia a coltivar la speranza di superare anche Bombay, diventando il primo centro manifatturiero dell' Asia. La linea ferroviaria fra Sciangai e Suciau, già in esercìzio fino a Wusung e destinata ad essere prolungata fino a Cinkiang ed a Nanking, contribuirà, insieme colle cinque linee di vapori che fanno il servizio lungo la costa marittima e lungo il fiume Yangtse, ad aumentare sempre più la potenzialità commerciale della città.

Il 17 e 18 Novembre 1893 i " settlements „ stranieri di

Shanghai celebrarono con grandi feste il proprio giubileo ed una medaglia fu coniata in ricordo di quella festa. Il mezzo milione di forestieri che hanno visitata la città in quella occasione, hanno potuto persuadersi che la solennità di tali celebrazioni non era esagerata. Il mutamento ed il progresso di Shanghai durante il mezzo secolo che allora si compiva, apparivano veramente degni di ammirazione. Esiguo è il numero dei forestieri stabiliti nelle concessioni in confronto colla popolazione della città indigena ; più esiguo ancora se lo si paragona col numero degli indigeni che nelle concessioni stesse hanno fissata la residenza. Ma quei piccoli gruppi di stranieri erano stati come un lievito fra la gran massa della popolazione indigena, ed il contatto e la cooperazione dell' uno coll'altro elemento hanno potuto suscitarvi nuove energie di civiltà e di attività, e nuove sorgenti di ricchezza.

9.

Le altre concessioni.

Il porto di Amoy, che fu tra i primi cinque dichiarati aperti agli stranieri dal trattato di Nanking, era stato già da lungo tempo un centro di rapporti commerciali colle altre regioni d' Oriente. I Portoghesi vi si erano stabiliti nel 1544, e ne erano stati espulsi dal governo chinese in punizione della loro cattiva condotta e della loro crudeltà verso gli indigeni. Quando il porto era dichiarato aperto, compivano centododici anni dacchè gli inglesi stessi aveano cessato di venirvi per loro commercio, in seguito alla decisione del governo imperiale di voler accentrati a Canton tutti i rapporti coi forestieri. Per effetto però di uso tollerato e di tacito assenso delle autorità, gli approdi delle navi straniere non vi erano mai del tutto cessati fino alla presa della città per opera degli inglesi avvenuta nel 1841. Sicchè, rispetto a quel porto, l' effetto del Trattato di pace, fu di attribuire riconoscimento legale e di dare nuovo sviluppo a rapporti che non v' erano mai completamente cessati.

La popolazione di Amoy è nota per l' ardire, l' orgoglio, la generosità e l' indole imperiosa, che aiuta gli emigrati da quel territorio ad acquistare grande influenza quando si trasferiscono in altre parti dell' Impero ; [1] e forse è stata questa una causa dello

---

(1) Mayers l. c., pag. 242-262.

sviluppo relativamente scarso che vi ha potuto assumere l'attività commerciale dei forestieri. Questi che ammontavano a 115 nel 1865 ed a 280 nel 1900, hanno il centro dei proprii affari ad Amoy, ma la più gran parte delle residenze nell'isola di Kulangsu che dista circa un terzo di miglio dalla città. Perciò quest' isola, dove le abitazioni straniere sono accentrate e le strade ben tenute a spese della comunità forestiera, potrebbe denominarsi il " foreign settlement „ di Amoy. L'ordine pubblico vi è tutelato da una polizia municipale sotto il comando di un inglese, ma non è fatto cenno di un (1) consiglio municipale.

Anche Fuciau, che fu aperta al commercio nel 1843, ha un certo numero di residenti stranieri, ma non un " settlement „ municipale; le residenze straniere vi sono situate sul lato nord dell' isola di Nantai, formata dal dividersi e dal successivo riunirsi del fiume Min. Di Fuciau può ripetersi presso a poco quanto si è detto di Ningpo; aperta ai forestieri fin dal 1843, non ebbe mai un grande sviluppo di commercio straniero. Nel Dicembre 1843, il console britannico Thorn determinò, per la locazione delle residenze dei connazionali, la sponda settentrionale del fiume di fronte alla città; in pochi anni vi si venne formando un " settlement „ considerevole, ma questo non ha avuto una costituzione municipale. Anche a Niutchwang, dichiarato porto aperto dal trattato di Tientsin del 1858, il " settlement „ straniero è privo ancora d' ordinamento municipale. Da principio poco importante per la situazione nordica e l'abbandono della contrada circostante, quella città venne acquistando valore a mano a mano che i dintorni erano colonizzati dai chinesi e che più tardi l' influenza russa vi si facea sentire ed era colà fissata la testa di linea d'uno de' tronchi ferroviarii della Manciuria. Il commercio vi aumentava infatti nel solo anno 1898 del 49 per cento, ed anche i gruppi stranieri v' intravvedevano la promessa di un più florido avvenire. Il console inglese Meadows vi avea scelta ed ottenuta un' area per la residenza dei suoi nazionali nel 1862, preferendo una superficie situata per oltre 900 metri lungo il fiume in contiguità colla città indigena. Accanto ai sudditi britannici si stabilirono quelli delle altre nazioni; e così vi si formò il " settlement „ straniero che non è governato da un Consiglio Municipale, ma che secondo la tra-

---

(1) *Chronicle*, ecc. for 1902, pag. 292-298.

dizione locale e chinese, è amministrato, in quanto si riferisce alla tutela dell' ordine ed alla viabilità, mercè della cooperazione spontanea dei residenti (1).

Cefù è stato aperto al commercio straniero nel 1863, ed ha iscritti nei registri dei varii consolati circa 400 forestieri, per oltre metà missionari viventi nell' interno. Non v' è un consiglio municipale regolarmente costituito ed investito dei poteri comunali, nè “ settlement „ o concessione, ma v'è un quartiere straniero riconosciuto come tale, agli interessi del quale presiede come ho già accennato (2), un “ General Purposes Committee „, espressione della cooperazione volontaria dei residenti ed amministratore dei fondi a tali fini messi da loro spontaneamente in comune.

Swatau fu dichiarato aperto dal trattato di Tientsin del 1858, ma gli stranieri vi si fecero tanto detestare per effetto del commercio del lavoro da loro esercitato, da provocare il divieto di entrare nella città. Dal 1861 tale divieto fu tolto, ma non per questo fino agli ultimi anni essi potevano entrare nella città senza pericolo. Nel 1862 fu assegnata agli inglesi un'area sulla sponda settentrionale del fiume, ad un miglio di distanza da Swatau; ma le dimostrazioni ostili degli abitanti impedirono che i concessionari ne approfittassero. Le residenze straniere che cominciarono poi a sorgere quà e là, sono ora per la maggior parte accentrate o dentro la città o nella prossimità immediata di questa.

L' importanza di Tientsin è relativamente molto recente, essendo incominciato il suo sviluppo commerciale al termine del 17° secolo. In quella città furono firmati i trattati di pace del 1858, ma ciononostante non fu essa annoverata fra quelle che in tale occasione erano dichiarate aperte al commercio straniero (Niutswang, Cefù, Swatau e due porti di Hainan e di Formosa). A quelli fù aggiunta anche Tientsin dall' articolo IV della convenzione di pace anglo-chinese firmata a Pechino il 24 Ottobre 1860. Durante il lungo governo di Li-hung-chang, Tientsin diventò non solo un centro commerciale inferiore soltanto a Sciangai e ad Hancau; ma anche, fra il 1874 e il 1894, il centro di direzione degli affari esteri chinesi. Gli stranieri vi abitavano, prima delle ultime ostilità, in tre concessioni, britannica, francese e tedesca. Tra la casa

---

(1) Mayers l. c., pag. 538-545 e Hosie, Manchuria: its People, Resources and Recent History; London, Methuen, 1901, pag. 164-168.

(2) V. pag. 36.

del Commissario delle dogane e dei suoi assistenti e il " settlement „ britannico, v'era un'area riservata ai cittadini degli Stati Uniti, e lungamente rimasta inoccupata. Dopo il Trattato di Shimonosaki si aggiunse alle altre una concessione giapponese e durante il 1901 le vecchie concessioni di terreno furono ampliate, e a quelle se ne aggiunsero di nuove, pertinenti a ciascun grande Stato avente rapporti colla China e nel 1902 anche al re del Belgio (1). Il quartiere straniero, formato colle prime concessioni, è situato a circa due miglia dalle mura della città sulla riva meridionale del fiume; gli abitanti forestieri vi toccavano, prima della spedizione internazionale, il migliaio, e aveano dato alle loro sedi ed al gruppo delle loro abitazioni, tutta l'apparenza di una città d'Europa, e tutti gli elementi della vita sociale europea. Fino ad ora, soltanto tre concessioni straniere: la britannica, la francese e la tedesca, vi hanno avuto l'organizzazione municipale; gli altri " settlements „ sono ancora in via di organizzazione e ad affrettarla contribuirà certo la cessazione dell'occupazione militare delle truppe alleate e la riconsegna della città alle autorità chinesi.

Suciau (Soochow), aperta il 26 Settembre 1896 in applicazione del trattato giapponese, ha un " settlement „ generale straniero, distinto da quello giapponese e situato al sud della città. A quello è assegnata un'area d'un miglio e un terzo di fronte e di un terzo di miglio di profondità. Vi sono già state aperte nuove vie di comunicazione, ma non v'è ancora amministrazione municipale. Questa invece è stabilita nel " settlement „ straniero di Cinkiang (Chinkiang) stabilito in un'area situata lungo la sponda del fiume e presso l'imboccatura del canale.

Nanking era indicata fra i porti aperti dall'articolo VI del Trattato franco-chinese di Tientsin del 1858, ma non fù effettivamente aperta che nel maggio 1899. Notevole per l'esistenza d'una accademia militare e d'un'altra navale con istruttori in parte europei, e per l'istituzione di una Università dovuta alla Chiesa Metodista Episcopale, non ha ancora amministrazione municipale organizzata

---

(1) Il re del Belgio ha ottenuto dal governo chinese una concessione di 125 ettari di terreno al nord di Tientsin. La circostanza che tale concessione sia fatta al re, invece che allo Stato belga, può mettersi in rapporto col carattere neutralizzato di quest'ultimo, e per altra guisa può conferire alla nuova concessione un carattere del tutto diverso da quello originario dei " settlements „.

dal gruppo straniero; e lo stesso può dirsi di Wuhù, aperto al commercio il 1 Aprile 1877 in applicazione della Convenzione di Cefù, ma poco frequentata dai forestieri. Ogni commercio, specialmente quello del legname che vi è molto importante, v'è in mano dei Chinesi, e l'area scelta per il " settlement „ britannico, quantunque ottimamente situata, e con comodo e profondo sbocco sul fiume Yangtsé, non è stata ancora sfruttata ed ha soltanto poche e sparse abitazioni. — Kiukiang è pur situata sul Yangtsé presso l'emissario del lago Poyang, ed ha un " settlement „ straniero amministrato da un consiglio municipale, ma non ha raggiunta l'importanza che se ne attendeva chi ne domandava l'apertura al commercio straniero.

Hankau, aperta al commercio fino dal 1861 e giunta, per importanza commerciale, al secondo posto fra le città della China, ha un " settlement „ inglese con amministrazione municipale. L'area ne è stata ampliata dopo il 1895, e concessioni di terreno vi furono ottenute dalla Russia, dalla Germania, dalla Francia e dal Giappone, egualmente dopo la guerra chino-giapponese. L'area della concessione francese che era stata bensì assegnata nel 1861 accanto al " settlement „ britannico, ma, in mancanza di residenti francesi, era restata lungamente abbandonata, fù delimitata contemporaneamente alle altre nuove concessioni, dopo il 1895. Allo sviluppo del " settlement „ inglese ha contribuito in gran parte anche il pronto abbandono del divieto di concedervi terreno a sudditi non britannici; sicchè il numero degli stranieri colà residenti, di 40 che era nel 1861, saliva a 125 nel 1866, e più aumentava in seguito, specialmente dopochè erano iniziati i lavori della ferrovia fra Hancau e Pechino. Il valore totale del commercio del porto raggiungeva nel 1900 i 57 milioni di taels [1], ed era rappresentato per metà da navi chinesi e per l'altra metà quasi esclusivamente da navi britanniche.

Yociau (Yochow) è fra gli ultimi porti aperti al commercio; durante il 1899 questo vi era nullo; durante il 1900 raggiungeva la cifra di 143827 dollari [2]. Quel porto è centro del transito fluviale di quella provincia di Hunan che è stata per tanto tempo terra vietata al commercio e la cui popolazione ha avuto ed ha

---

(1) Tael = circa franchi 3.75.
(2) Dollari messicani.

ancora fama di inospitale e violenta. Il governo chinese vi ha già assegnata un'area per un " settlement „ cosmopolita, impegnandosi intanto a provvedervi alla viabilità ed alla polizia. Nel 1899 erano già incominciati i lavori per la formazione del " settlement „ e per le opere di arginatura; ma furono interrotti dagli avvenimenti delle provincie settentrionali che provocarono l'intervento delle Potenze. Nel 1899 il movimento del commercio marittimo vi fù rappresentato da 20 navi con 12,754 tonnellate; nel 1900 da 650 navi con un totale di 299,962 tonnellate.

Shasi che è situata sulle rive del Yangtsé come Yociau e sta più a monte del fiume verso occidente, fù dichiarata città aperta al commercio straniero dal trattato giapponese del 1895 e la sua effettiva apertura al commercio data dal 1 Ottobre 1896. L'importanza attuale del porto e i suoi elementi d'importanza futura nell'ulteriore sviluppo del commercio interno della China, dipendono dalla sua situazione al punto d'incrocio delle due molto battute vie commerciali della China centrale, quella fra il nord e il sud e quella fra l'oriente e l'occidente.

Il 9 e il 10 Maggio 1898 la città fù turbata da gravi tumulti contro gli stranieri, accompagnati dalla distruzione e dall'incendio degli uffici doganali, e di consolati, case di commercio ed abitazioni; sicchè i residenti stranieri furono costretti a fuggire per avere salva la vita. La dogana però fù riaperta il primo luglio dello stesso anno, e nell'agosto un'area di 3800 piedi chinesi di lunghezza e di 800 a 1200 di profondità, situata lungo il fiume a mare della città, fù assegnata ai giapponesi come " settlement „. Allo sviluppo di Shasi, che manca fino ad ora d'ogni municipio straniero organizzato, ha nociuto la concorrenza del porto di Iciang (Ichang) aperto al commercio fin dal 1 Aprile 1877 per l'articolo 1 della Sezione III della convenzione di Cefù. Iciang è situato a nord-ovest sul corso del medesimo fiume; anzi a questo secondo porto fu concentrata nel gennaio del 1899 la rappresentanza consolare degli interessi britannici nelle due città. Anche Iciang ha un " settlement „ straniero senza organizzazione municipale, dove belle costruzioni per gli uffici consolari e doganali sono state erette di recente; ma pochi vi sono i residenti, essendovi affidata agli indigeni la rappresentanza delle case commerciali europee che vi hanno rapporti di commercio.

Molto più addentro nel territorio chinese è situato, in direzione sud-ovest, il posto di Ciungching (Chungking) che fu dichia-

rato aperto nel Maggio del 1891 e la cui attività commerciale, nei rapporti diretti coi forestieri, cominciò il 18 Giugno dello stesso anno. Ciungching, che non ha ancora " settlement ,, organizzato, può dirsi la capitale commerciale di tutto l' occidente chinese ; il commercio straniero d' importazione e d' esportazione vi è condotto col mezzo di giunche possedute da forestieri, e il valore netto del commercio nel 1900 vi è stato di 1.838.000 taels. Siccome però il commercio di quel porto s' era avvicinato ai 17 milioni di taels nel 1897 e nel 1898, e avea superato i 25 milioni nel 1899, è dato prevederne un florido sviluppo non appena il paese abbia riacquistata la sua tranquillità.

Hangciau (Hangchow) capitale della provincia di Ce-Kiang e grande centro manifatturiero, situata sul fiume Cien-tang (Chientang) ed in prossimità al gran canale, fù dichiarata aperta al commercio il 26 Settembre 1896 dal Trattato chino-giapponese. La località sceltavi per un " settlement ,, straniero si estende per un miglio lungo la sponda orientale del Gran Canale, è situata a circa quattro miglia dalla cinta murata della città ed ha la superficie di un miglio quadrato. Il commercio estero vi ha superato nel 1900 i 7 milioni di taels, mentre nel 1899 avea raggiunto i 9 ; le industrie, specialmente quella della seta e del cotone, vi hanno avuto grande sviluppo per opera di chinesi ; un certo numero di case di forestieri sono già sorte intorno al consolato britannico ; ma la concessione straniera non vi ha ancora amministrazione municipale.

A Wenciau (Wenchow), pure pertinente alla provincia del Ce-kiang, il commercio estero non è trascurabile [1], ma i residenti stranieri sono pochi e per lo più ufficiali pubblici e missionarii ; nè vi esiste ancora una concessione straniera ; e lo stesso può dirsi di Samshúi, dichiarato aperto dalla convenzione anglo-chinese per la Birmania del 1897, e di Santù che fu aperto spontaneamente dal governo chinese l' 8 Maggio 1899. Il commercio estero di Samshúi toccò nel 1900 la somma di 2,282,822 taels, quello di Santù non superò nello stesso anno la somma di 656,000 taels. In mancanza di municipalità straniera, si è formato a Santù un ufficio misto costituito dalle autorità locali chinesi e dal commissario delle dogane imperiali di Fuciau (Foochow) per prov-

(1) 1.459.000 taels nel 1900.

vedere alla viabilità, ed all' estensione del " settlement „, prelevando a tal fine un diritto di approdo del 2 per cento.

Wuciau (Wuchow), aperta il 4 Giugno 1897 per effetto della convezione anglo-chinese per la Birmania, è situata sulla sponda sinistra del fiume occidentale (West-River), al punto di congiunzione col Kweiliu, corso d' acqua navigabile, che rende possibile la comunicazione fluviale colla capitale provinciale. A Wuciau finisce la navigazione marittima, incontrandosi immediatamente le rapide a monte della città; questa è destinata pertanto a diventare un centro di affari, sopratutto come porto di trasbordo. Il commercio controllato dalle dogane straniere nel 1900 vi raggiunse la somma di 6.526.000 taels. Non v' è ancora un gruppo organizzato di residenti forestieri; ma quelli che cominciano a stabilirvisi dovranno molto affaticarsi per formarvi un " settlement „ corrispondente alle esigenze europee. La città infatti è sovente innondata; l' acqua vi invade metà delle strade e il pianterreno delle case, obbligando gli abitanti ad usare di imbarcazioni per le comunicazioni urbane ed a sgombrare per metà case e magazzini con grave danno dei proprii affari. I chinesi nulla hanno fatto finora per riparare a tale inconveniente, e da secoli continuano a sospendere, quando la città sia inondata, gli affari, aspettando nel piano superiore delle case che il fiume rientri nel proprio letto. È naturale che i nuovi residenti forestieri non vogliano adattarsi a rispettare questa tradizione di apatia e desiderino, con lavori opportuni affidati ad un proprio municipio, di ridurre il " settlement „ loro assegnato, sempre abitabile e protetto dalle inondazioni.

Pakhoi, aperto al commercio dalla convenzione di Cefù del 1876, è situato sul golfo del Tonchino, ed ha avuto nel 1900 un commercio straniero del valore di 3.870.000 taels. Non v'è una municipalità organizzata, ma i forestieri si sono accentrati verso la riva piana che si estende al sud della città indigena, e si è già arricchita di nuovi edifici. La costruzione di una linea ferroviaria fra Pakhoi e Nanning, città situata al nord della stessa provincia presso al canale che la mette in comunicazione con Wuciau e col Hsi-Kiang, fù concessa ad una compagnia francese da parecchi anni, ma i lavori non ne sono stati ancora cominciati. Da quella nuova via deriverà molta importanza anche alla città aperta di Nanning, nei rapporti fra il Tonchino e le provincie meridionali ed orientali della China.

Queste città aperte della China hanno o non hanno uno o

più " settlements „ stranieri; hanno o non hanno in quelli una completa organizzazione municipale, secondo che esigono o non esigono rispettivamente lo sviluppo del commercio e la quantità dei residenti stranieri. Ma dopo la stipulazione della Convenzione di Cefù del 1876, i diritti degli stranieri, nelle città aperte della China, non sono più incerti a tale riguardo; bensì uniformemente regolati, anche per tutte le città che in territorio chinese dovessero esser dichiarate aperte al commercio in avvenire. E tale diritto degli stranieri può riassumersi così: " Gli stranieri di una determinata nazionalità non hanno il diritto di pretendere che a loro in particolare sia assegnata una concessione di terreno per la residenza, quando tale assegnazione non sia stata espressamente stipulata fra i due governi; ma gli stranieri in genere hanno il diritto di pretendere dal governo chinese che in ogni città aperta sia loro assegnata in comune un' area, scelta d'accordo dalle autorità locali e dalle autorità consolari, per la formazione di un " general settlement „ straniero „. Ciò risulta dall'articolo 2 della Sezione III della Convenzione di Cefù che dispone: " At all ports open to trade, whether by earlier or later agreement, at which no settlement area has heen previously defined, it will be the duty of the British Consul, acting in concert with his colleagues, the Consuls of other Powers, to come to an understanding with the local Authorities, regarding the definition of the foreign settlement area „. Sicchè quando una Convenzione anglo-chinese del 1897 [1] pattuendo la istituzione d' un Consolato britannico nel Junnam a Mamwyne od a Momein (Teng-jue), oppure a Shuning-fu, stipulava a favore dei residenti inglesi in quella città interna, le stesse condizioni vigenti nei porti aperti, doveva intendersi attribuita loro, per effetto della Convenzione di Cefù, la facoltà di avervi un' area riservata al " settlement „ straniero.

Le stipulazioni particolari di un singolo Stato per una concessione di terreno da farsi in un porto ai suoi sudditi, distinta da quella che competerebbe nel medesimo porto a tutti i forestieri

---

(1) Convenzione anglo-chinese modificante quella del 1 Marzo 1894 relativa alla Birmania ed al Tibet; firmata a Pechino il 4 Febbraio 1897 e ratificata il 5 Giugno dello stesso anno:

Art. 13.... Brititsh subjects and persons under british protection may establish themselves, and trade at these places, under the same conditions as at the Treaty ports of China.

in comune, non sono state rare durante gli ultimi anni. Senza parlare dei patti relativi al commercio continentale stipulati dalla China colla Francia e colla Russia, (1) le grandi Potenze hanno ottenuto parecchie di tali concessioni nei porti più importanti dopo gli ultimi avvenimenti, e molte ne aveva ottenute il Giappone in China ed in Corea dopo la guerra del 1895. Tale garanzia otteneva il Giappone dalla China col Protocollo relativo ai nuovi porti aperti, supplementare al trattato di Commercio e di navigazione, firmato a Pechino il 17 ottobre 1896 (2).

Un grande sviluppo ai " settlements ,, separati dava nei porti della Corea il trattato di pace ed amicizia coreano-giapponese del 26 Febbraio 1876, stipulato quando la Corea non aveva ancora Trattati colle Potenze europee. Quella Convenzione pattuiva l' apertura di tre porti coreani al commercio giapponese, col diritto concesso ai sudditi giapponesi di possedervi immobili, in termini analoghi a quelli usati dall' articolo 22 del Trattato franco-chinese di Whampoa (3).

---

(1) Convenzione di Tientsin del 9 Giugno 1885 fra la Francia e la China per il commercio del Tonchino, art. 5; e regole per il commercio di frontiera del Tonchino pattuite a Pechino il 25 Aprile 1886 art. 1 e 3 e Trattato russo-chinese del 12 Febbraio 1881 per la retrocessione di Kuldja e i rapporti commerciali: art. 4 e 13.

(2) Art. 1. It is hereby agreed that special Japanese settlements shall be formed at the places newly opened to commerce, and that affairs relating to roads and police shall be under the control of the Japanese Consul.

Art. 3..... the Chinese Government, when the Japanese Government so desires, shall immediately provide sites for the formation of special Japanese settlements in Shanghai, Tientsin, Amoy and Hankow. — NB. I porti novellamente aperti accennati dall'art. 1 sono quelli indicati dall'art. 6 n.° 1 del Trattato di pace, cioè Shasi nella provincia di Hupeh, Ciunking (Chungking), nella provincia di Szechuen, Suciaù nella provincia di Kiangsu, ed Hanguan nella provincia di Cekiang (v. pag. 31); nei quali pertanto, oltre ai quattro suindicati nell'art. 3 della Convenzione supplementare, il Giappone acquistava il diritto ad avere un proprio *settlement* particolare distinto da quello generale o da quelli particolari che già vi esistessero a favore degli stranieri in genere o di quelli di un'altra nazionalità.

(3) V. pag. 7 e 10, note, e art. 3 del Trattato supplementare coreano-giapponese, di sei mesi posteriore a quello di pace e d'amicizia: " Japanese subjects may, at the ports of Corea open to them, lease land for the purpose of erecting residences thereon, the rent to be fixed by mutual agreement between the lessee and the owner..... It is agreed that the Shumon

Per effetto di tali stipulazioni la fattoria giapponese di Fusan veniva trasformata in " settlement „ o concessione, e altri due " settlements „ erano autorizzati nei due porti dichiarati, insieme a quello, aperti al commercio giapponese. Quelle concessioni erano poi particolarmente fatte al Giappone sia quanto alla nazionalità dei residenti, sia quanto all' amministrazione; e nella mancanza di rapporti commerciali e diplomatici fra la Corea e le altre Potenze, il Giappone v' era riconosciuto [1] come protettore di tutte le navi straniere che fossero venute per forza maggiore a riparare nelle acque coreane.

Era poi naturale che il Giappone, avendo precedute di tanto le altre nazioni in Corea, vi conservasse in gran parte questa condizione privilegiata anche dopochè quello Stato era entrato nella vicenda normale dei rapporti internazionali, e nuovi porti v'erano dichiarati aperti al commercio straniero. Ed il " Memorandum „ annesso all' accordo russo-giapponese relativo alla Corea del 9 Giugno 1896 riconosceva al Giappone il diritto di impiegare proprie guardie così per tutelare le linee telegrafiche da esso esercitate come per mantenere l'ordine nei " settlements „ da esso posseduti in territorio coreano. [2] Perciò i giapponesi, che del resto vanno

---

(watch-gate) and the Shotsumon (barrier) erected by the Corean Government near the Kokwa (Japonese official establishment) in Sorioko Fusan, shall be entirely removed, and that a new boundary line shall be established according to the limits hereinafter provided. In the other two open ports the same steps shall be taken.

(1) Art. 10 del Trattato supplementare.

(2) Art. 4. " For the protection of the Japanese " settlement „ at Seoul and the open ports, against possible attacks by the Corean populace, two companies of Japanese troops may be stationed at Seoul, one company at Fusan and one at Gensan, each company not to exceed 200 men. These troops will be quartered near the " settlements „, and shall be withdrawn as soon as no apprehension of such attacks could be entertained. For the protection of the Russian Legation and Consulate the Russian Government may also keep guards not exceeding the number of Japanese troops at such places, and which will be withdrawn as soon as tranquillity in the interior is completely restored „. — E art. 3 dell' accordo russo-giapponese del 25 Aprile 1898: " In view of the wide development taken by the commercial and industrial enterprise of Japan in Corea, as well as the large number of Japanese subjects residing in that country, the Russian Government will not hinder in any way the development of commercial and industrial relations between Japan and Corea.

tuttora innanzi alle altre nazioni rappresentate in Corea, per numero e per importanza economica, hanno concessioni proprie in tutti i centri del commercio Coreano.

Chemulpo che in vent'anni s'è mutata, di miserabile gruppo di capanne che era prima, in florida città con commercio internazionale d'un valore totale di 12.500.000 dollari (1900), ha tre " settlements ,, uno chinese, uno giapponese, ed uno internazionale; i due ultimi con governo municipale. I residenti stranieri vi erano nel 1900, 5564 dei quali 4215 giapponesi, e 1263 chinesi, mentre gli abitanti indigeni v' erano circa 8000.

Wonsan (Gensan o Yuensan) che fù aperta ai Giapponesi nel 1880 ed alle altre nazioni nel 1883, ha, con una popolazione totale di 20000 anime, una ventina di residenti europei ed americani, un centinaio di chinesi, e 1500 giapponesi abitanti un proprio " settlement ,, con governo municipale. L'importo totale del commercio vi fu nel 1900 di 3.385.533 dollari.

Fusan che è uno dei tre porti aperti al commercio nel 1876 ed ha avuto nel 1899 un commercio totale di oltre 4 milioni di dollari; ha 5000 abitanti indigeni e circa 6500 residenti stranieri, dei quali 22 sono europei (1899), 85 chinesi, e 6249 giapponesi viventi a poca distanza dalla città indigena nel proprio " settlement ,, amministrato da un consiglio municipale sotto il controllo del Console, e presidiato nel 1900 dalla seconda compagnia, forte di 200 uomini, del 6 reggimento di fanteria dell' esercito giapponese.

Masampo, aperta al commercio straniero il 1 Maggio 1899, non aveva ancora nel 1901 su 34.000 abitanti che 300 residenti stranieri in massima parte giapponesi, già governati da un consiglio municipale. Nel 1902 fù stipulata fra il Giappone e la Corea, per la delimitazione del " settlement „ giapponese in quella città una speciale convenzione pubblicata il 16 Giugno di quell' anno nella " Gazzetta Ufficiale „ di Tokio. L'area del nuovo " settlement „ ha una superficie di circa 160000 metri quadrati; ed il terreno possedutovi dai privati coreani v' è dichiarato vendibile esclusivamente a sudditi giapponesi.

Mokpo e Cinnampo furono aperti il 1 Ottobre 1897 per effetto d'una deliberazione del Consiglio di Stato coreano. Il primo di quei due porti, che, situato all'estremo sud della costa occidentale, era allora un povero gruppo di capanne, ha ormai 1200 residenti giapponesi ed un certo numero di chinesi, viventi in un " settlement ,, governato da una amministrazione municipale mista in

parte elettiva. Il secondo, situato all' estremo nord della medesima costa, ha, su 40000 abitanti indigeni, 500 residenti chinesi e giapponesi che pur vi risiedono in un "settlement„ comune con amministrazione municipale presieduta da un giapponese e dipendente da un consiglio formato da membri chinesi e giapponesi.

Pingyang, situata nell' interno a 44 miglia da Cinnampo, era stata aperta al commercio colla facoltà per gli stranieri di risiedervi, commerciare, e possedere fondi rustici e case secondo il diritto indigeno e nei limiti di spazio che sarebbero stati loro assegnati. Il governo però ha lasciato cadere in dissuetudine tale condizione e gli stranieri possono ora acquistare e risiedere in ogni parte della città, dove nel 1900 abitavano 26 missionari britannici ed americani, un missionario francese, 150 commercianti giapponesi e 60 chinesi; il "settlement„ vi ha un ufficio municipale senza consiglio elettivo. — Kunsan, aperto al commercio il 1 Maggio 1899 sulla costa occidentale ebbe, nei soli otto mesi che restavano di quel primo anno, un importo totale di commercio di 1.150.000 franchi, e accanto ad una popolazione di 3,500 coreani ha 420 residenti giapponesi e 10 chinesi. — Songcin (Song-Chin) aperto alla stessa data al nord della costa orientale aveva (nel 1900) 500 abitanti e 40 residenti giapponesi viventi ancora in case coreane. Nè l' una nè l' altra di queste due ultime città aveva ancora un "settlement„ municipale nel 1900; l' ultima non avea del tutto una concessione di terreno straniera; però di questa era stata già assegnata l' area che dovrà comprendere tutta la attuale città indigena ed estendersi ancora al nord di quella.

Fra tutte le Potenze d' Europa, l' Italia era stata la prima a mandare una nave da guerra in Corea, dove ottenne, dal governo, prima ancora fra tutte le Potenze, quella risposta scritta alle proprie comunicazioni che gli americani stessi avevano invano tentato di ottenere nel medesimo anno [1]. Da tale precedenza cronologica non è però derivata veruna precedenza di vantaggi e d' influenza commerciale o politica dell' Italia in Corea. E altrettanto può dirsi dei rapporti italo-chinesi. Il fatto che i Chinesi, quando vennero in contatto spesso sgradito di commercianti o d' avventurieri provenienti dai varii paesi d' Europa, aveano avuto i rapporti più pacifici e vantaggiosi con italiani dotti e missionarii, indusse

---

(1) Parker. *China*, pag. 157. London, Murray, 1901.

negli scritrori di quel paese la persuasione che gli italiani fossero, più degli altri occidentali, meritevoli di stima e "meno disposti a ribellarsi seguendo il cattivo esempio dell' Inghilterra e della Francia„. Lo scrittore chinese citato a tale proposito dal Parker (1), così si esprime a proposito dei negoziati che precedettero il Trattato di commercio italo-chinese del 1866: "Anche l' Italia. il popolo più civile e famoso di tutta l' Europa, fù tentata dagli stessi stimoli di avidità, e nel 1861 anche il Console italiano domandava per il suo paese una partecipazione ai privilegi commerciali.„ Il tentativo molto più recente di avere la concessione d'un porto nel Ce-kiang, seguito dalla impossibilità d' ottener soddisfazione alla propria domanda, ha reso completo il mutamento nella estimazione fatta dall' opinione chinese dell' anima italiana.

Nè era quello il primo insuccesso che potesse indebolire il prestigio del nostro paese in China, al paragone degli altri Stati che fecero ripetutamente pesare sull' Impero celeste i reclami dei rispettivi missionari. Nel 1879 il ministro De Luca, agente diplomatico italiano a Pechino, invano si rivolse ai Lazzaristi, ricchi proprietarii di fondi, che aveano già ceduto a Sir Robert Hart un' area per l' ufficio delle dogane, ed un' altra al Belgio per costruirvi la casa della legazione. chiedendo loro la cessione d'una superficie di terreno sufficiente per edificarvi la propria dimora. Ma alla di lui domanda fu opposto con forme cortesi un fermo rifiuto, in omaggio alle superiori autorità ecclesiastiche di Roma, che aveano così istruito Monsignor Delaplace: "Nullo modo debes agere cum pseudo-regis Italiae ministro„ (2).

Era naturale pertanto che, pur potendo gli Italiani risiedere, con piene garanzie d' ordine giudirico e sociale, nei "general settlements„ già esistenti nei porti aperti al commercio, il nostro governo desiderasse dopo gli ultimi avvenimenti, d'avere in China un "settlement„ proprio. E questo, prescindendo dalla immunità territoriale attribuita al quartiere dslla Legazione a Pechino, l' Italia chiese ed ottenne in Tientsin, che per l' importanza commerciale, per la relativa vicinanza a Pechino, per essere stata la sede dell'intervento straniero, e poi di un governo provvisorio internazionale, era il luogo dove più importava avere una con-

(1) l. c., pag. 110.
(2) Cordier. *Histoire ecc.* Vol. II. pag. 144.

cessione nostra, e tener alto il nostro prestigio. Il " settlement „ è già occupato e sta sotto la provvisoria amministrazione di un ufficiale di marina a ciò espressamente delegato. Questo vi agisce come regio commissario, nè sono ancora stabiliti i precisi termini dei Regolamenti che dovranno reggere poi quella concessione.

10.

Governo dei « settlements ».

Non appena un' area particolare è stata concessa, in un porto della China o della Corea, agli stranieri d' occidente per risiedervi e per acquistarvi beni immobili, quell' area, pur continuando a formar parte del territorio dello Stato che la concede, passa, nei riguardi della competenza a concedere ai privati i singoli fondi in cui è divisa, ed a regolare la viabilità, la tutela dell' ordine pubblico e gli altri rapporti d' indole amministrativa, sotto la dipendenza dell'autorità consolare rappresentante lo Stato o gli Stati cui appartengono gli stranieri concessionarii. Tale autorità è sorvegliata alla sua volta, nell'esercizio di quella funzione, dalla rappresentanza diplomatica accreditata dagli Stati rispettivi a Pechino. Secondo poi che l' area in questione è assegnata agli stranieri in generale oppure a quelli d'una nazionalità determinata, sarà singolarmente o collettivamente esercitata, nei riguardi amministrativi, quella supremazia consolare e diplomatica.

Quando il " settlement „ comincia ad essere abitato, o quando un quartiere straniero abbastanza popoloso siasi formato in una città chinese e non sia ancora stato riconosciuto come " settlement „, si ha in entrambi i casi l' esercizio dell' autorità consolare coadiuvato dall'azione amministrativa spontanea e cooperativa degli abitanti. La rappresentanza consolare, riconosciuta nel caso di concessione d' area a scopo di " settlement „ come la superiore autorità amministrativa del " settlement „ stesso, ha in ogni modo facoltà d' esercitarvi tali attribuzioni come una conseguenza e quasi come una somma ed un risultato delle molteplici immunità degli stranieri e delle molteplici attribuzioni a quelle corrispondenti che sono riconosciute ai loro consoli nei paesi dell' Estremo Oriente. La cooperazione spontanea dei residenti per provvedere ai servizii amministrativi del gruppo da loro formato, non solo vi è stimolata dalla necessità non appena tale gruppo sia diventato

abbastanza numeroso, ma corrisponde anche ad un fenomeno normale della vita locale chinese, sopratutto in quanto si riferisce alla cura della viabilità.

Quando poi a tale cooperazione spontanea si sostituisca la incorporazione municipale, allora, secondo che si tratti di " settlement „ generale o particolarmente assegnato ad una nazione, si ha un'azione amministrativa municipale degli abitanti che si svolge sotto la tutela e la supremazia di un' unica oppure di una multipla autorità consolare. Nel " settlement „ particolarmente concesso ad una sola nazione, possono poi restare esclusi dalla residenza e dall' acquisto di fondi gli stranieri di altra nazionalità, e allora la supremazia consolare unica si esercita non soltanto nelle concessioni dei terreni, e nella tutela dell' azione municipale, ma anche nei rapporti di polizia e di giurisdizione in confronto dei residenti; oppure anche gli stranieri di altre nazionalità sono ammessi a risiedervi ed a possedere, e in tal caso il " settlement „ conservando il carattere nazionale per quanto si riferisce alla competenza dell' autorità consolare che deve provvedervi alle concessioni dei fondi ed alla tutela dei municipii, si avvicina ai caratteri di quello " generale „ in quanto riguarda l' azione dalla polizia e la giurisdizione su quei residenti di nazionalità diversa.

Il tipo di tali amministrazioni municipali, tanto per il " settlement „ generale, quanto per quello particolare, si è sviluppato più completamente che altrove, a Shanghai, le cui municipalità straniere, prime in ordine di tempo, sono anche prime in ordine d' importanza fra tutte quelle dell' Estremo Oriente. Taluni viaggiatori (1) esagerando, hanno paragonato i " settlements „ a vere cessioni di territorio ottenute, come Hong-Kong e Macao, da altri Stati, ed hanno parlato dei " settlements „ come di " repubbliche europee formatesi in China „. Ciò è ben lontano dal vero; sopratutto è lontano dal concetto originario dei " settlements „ e della loro organizzazione, concetto distinto del tutto da ogni velleità coloniale ed inspirato ad un tempo dalla reciproca ripugnanza di due popolazioni eterogenee a vivere insieme, dalla elettiva affinità degli elementi stranieri, dal desiderio del governo chinese di non ammettere questi ultimi nelle città indigene, e da quello dei governi europei di procurare ai proprii sudditi mag-

---

(1) V. Hesse-Wartegg. China ecc. Trad. cit. pag. 92-97.

gior sicurezza e comodità di esistenza, ed ai consoli rispettivi maggior facilità di proteggerli e di sorvegliarli.

Da tale complesso di circostanze e di preoccupazioni, è derivata la formazione dei " settlements „ municipali, e prima che degli altri di quelli di Shanghai che hanno servito di esempio a tutti gli altri. Nel 1845 il Console Britannico promulgò per il " settlement „ novellamente concesso ai sudditi britannici, un regolamento che ebbe il titolo di " Land Regulations „ ed ha subíto poi varii emendamenti. Sotto l' impero di quel primo ordinamento, il console britannico nominava un " Committee of Roads and Jetties „ composto di tre notabili inglesi (" of three upright British Merchants „), incaricati di provvedere, sotto la sorveglianza del console che li delegava, alle funzioni municipali. Nel 1854 questo comitato trasformavasi in un Consiglio Municipale, in condizioni che trasformavano anche il carattere stesso del " settlement „, di nazionale che era stato prima, in internazionale. Persone appartenenti a qualunque nazionalità straniera erano autorizzate a locare terreni entro i limiti assegnati al " settlement „ britannico; e si sperò per un momento di costituire così a Shanghai una sola municipalità straniera, speranza tosto delusa dalla volontà dei consoli francese ed americano d' avere, ciascuno per la propria concessione, una amministrazione separata; ciò che ha prolungato la coesistenza dei tre " settlements „ distinti fino al 1863. Il " Consiglio Municipale „ di quello britannico era eletto dal voto dei proprietarii e possessori fondiarii della concessione; ma poichè questi elettori potevano essere ormai anche di nazionalità non britannica, non bastava più alla legittimità di tale costituzione municipale, dati i privilegi e le immunità consolari vigenti in China, l' accordo delle autorità chinesi e britanniche, ma era necessario anche l' assenso dei rappresentanti degli altri paesi aventi trattati colla China.

Perciò il " Code of Municipal and Land Regulations „ emanato il 5 Luglio 1854, fu opera dei consoli inglese, francese ed americano, deliberanti insieme, in seguito ad autorizzazione dei rispettivi agenti diplomatici, per conferire carattere obbligatorio al codice stesso anche in confronto dei residenti nel " settlement „ britannico che erano di nazionalità non britannica. Nel 1862 l'affluenza di abitatori rese urgente anche l'organizzazione municipale del " settlement „ americano; nel Giugno del 1863 fu decisa la fusione di quest'ultimo con quello inglese e nell'autunno del 1863,

la municipalità di quest' ultimo, riconosciuta come rappresentante anche la frazione americana, cominciò a provvedere ai lavori pubblici ed alla sicurezza di quell'area fino allora trascurata e disordinata (1).

Nella concessione francese era invece organizzata nel 1862 una Municipalità separata mediante uno speciale " Réglement d' organisation municipale de la concession française „. Il consiglio vi è composto di otto membri, quattro francesi e quattro stranieri; il mandato dei consiglieri dura due anni e di anno in anno il consiglio è rinnovato per metà. Elettori vi sono tutti i possessori di immobili nella concessione, o locatarii che paghino almeno 1000 franchi annui, o residenti che abbiano un reddito annuo di 4000 franchi.

Nel Marzo del 1866 un'adunanza speciale degli elettori modificava il Codice vigente nel " settlement „ britannico unito con quello americano e trasformatosi poi effettivamente in " settlement „ generale degli stranieri. Quelle modificazioni, insieme colle altre introdotte dai censiti nel Maggio 1869 e nel Luglio dello stesso anno (2), entrarono in vigore nel 1870; ed allora, trasformatosi il carattere del " settlement „, il consiglio municipale vi prese il nome di " Council for the Foreign Community of Shanghai, north of the Yang-king-pang „. I consiglieri devono essere eletti nel Gennaio di ciascun anno dal corpo elettorale, cui appartengono tutti i detentori di case che siano contribuenti in ragione d' una rendita imponibile di almeno 500 taels e i possessori di fondi rustici per un valore di almeno 500 taels. Il Consiglio che deve essere composto (3) di non meno di cinque e di non più di nove persone, ha attualmente otto membri (4), e deve render conto ogni anno del proprio operato all' assemblea dei censiti convocata dai Consoli (5). Di competenza della Municipalità è la compilazione di regolamenti per applicazione delle " Land Regulations „, e di provvedimenti per la fognatura, il regime stradale, quello degli acque-

---

(1) Mayers l. c., pag. 383, 384.

(2) V. Herstlett l. c. Vol. II, pag. 559-561.

(3) Revised Land Regulations, art. 10. Herstlett l. c., pag. 566-570 e art. 18, 19 e 29.

(4) *Chronicle and Directory* ecc. for 1902, pag. 229.

(5) Art. 12 e Herstlett l. c. pag. 586-589. *Rules of Procedure to be observed at meetings of Ratepayers.*

dotti e dell' illuminazione, per lo sgombero di materiali edilizii e ammende relative per chi non vi ottemperi; e di provvedimenti relativi alla polizia di tutte le località ed industrie pericolose, alla polizia stradale, e alla disinfezione delle abitazioni e delle altre località infette (1).

Il grande sviluppo degli affari municipali determinò nel Novembre del 1879 la nomina di una Commissione di residenti incaricata di provvedere ad una ulteriore revisione degli Statuti comunali. Il lavoro dei commissarii fu esaminato ed approvato dall' assemblea dei censiti nel Maggio del 1881, ma la trasformazione avvenuta ormai del " settlement ", mutatosi di britannico che era prima, e di anglo-americano che era stato più tardi, in generale, cioè comune a stranieri d'ogni nazionalità, rendeva necessario che quelle modificazioni ottenessero l' approvazione dei rappresentanti di tutti gli Stati aventi rapporti colla China; e passarono 17 anni prima che tale unanimità di assenso si raggiungesse. Riveduti un'altra volta, e di bel nuovo approvati dall'assemblea dei censiti nel Marzo del 1898, quei Regolamenti ebbero nel Novembre dello stesso anno l' approvazione del Corpo diplomatico, acquistando così forza di legge nel territorio della Municipalità internazionale.

Questi più recenti regolamenti attribuiscono al Consiglio municipale la facoltà di espropriare i privati tanto per aprire nuove strade od ampliare quelle già esistenti, quanto per estendere le aree già occupate per fini di interesse pubblico; e la competenza ad emanare regolamenti edilizii. A tutelare poi in tali casi i diritti dei privati, è provveduto alla formazione di una Commissione composta di tre " Land Commissioners " (uno designato dal Consiglio, uno dai proprietarii, ed uno dall' assemblea degli elettori) alla quale compete l'esame delle contestazioni relative ai casi di espropriazione.

In Inghilterra non manca chi deplora questa trasformazione dei " settlements " britannici in " settlements " generali, attribuita in quel paese da taluno " a leggerezza ed imprevidenza atte a compromettere l' influenza brittanica nell' estremo Oriente " (2). La superiorità del numero e della ricchezza ha assicurato fino

---

(1) *Bye-Laws annexed to the Land Regulations.* Herstlett l. c., pag. 573-589.

(2) *Times*, 7 Maggio 1902, pag. 9, col. 4.

ad ora anche nei Consigli municipali dei " settlements ,, generali, il predominio all'elemento britannico ; ma la tutela amministrativa sul Municipio invece di continuare a competere unilateralmente ad un solo Console e ad un solo agente diplomatico, diventava collettiva ; e tale mutamento mentre facilitava i conflitti fra il Municipio ed il corpo consolare, aumentava le occasioni di lentezze dipendenti dall' ostilità di quest' ultimo all' opera di riforma delle municipalità. Lo stesso è avvenuto a Canton dove un municipio è costituito sulla concessione francese, ed un altro sul " settlement ,, britannico di Shameen, diventato comune agli stranieri di tutte le nazionalità.

Ad Hancau dove furono dapprima delimitati nel 1861 un " settlement ,, britannico ed uno francese, fu istituita ben presto nel primo una amministrazione municipale, designando tre commissarii eletti dai voti dei censiti a provvedere alla viabilità, all' igiene ed agli altri interessi amministrativi della concessione; e, conservandone il carattere nazionale, vi si ammisero, subito dopo l'apertura del porto, a possedere anche gli stranieri d'altra nazionalità, pur costringendoli a pagare la contribuzione fondiaria col mezzo del Console britannico (1). Ora però non esiste ad Hancau che questa sola Municipalità, internazionale e mista, in quanto si riferisce agli abitanti ed ai componenti il consiglio comunale, ma non in quanto riguarda le autorità superiori amministrative da cui dipende (2). Tale è pure la condizione delle Municipalità straniere di Tientsin.

Quando si è trattato di rendere obbligatorie le " Land Regulations ,, di Shanghai, l' approvazione dei Consoli e degli Agenti diplomatici fù richiesta ed ottenuta tanto per gli Statuti della Municipalità francese che restava particolare, quanto per quelli del " settlement ,, britannico che diventava internazionale. E l' approvazione era necessaria egualmente in entrambi i casi perchè le clausole ne potessero diventare obbligatorie per i sudditi d' ogni Stato avente Trattati colla China, in tutta l'estensione delle due concessioni; e perchè in confronto di tutti, nei limiti degli Statuti appro-

---

(1) Mayers l. c., pag. 443, 444.

(2) Herstlett l. c., pag. 649: — Decreto inglese del 5 Maggio 1893 approvante le " Land Regulations of the British Concession Hankow 1874 as hereby amended „; pag. 649-659: — Land Regulations and Bye Laws (analoghe a quelle di Shanghai).

vati, potessero farsi valere i regolamenti municipali. Ma, in quanto si riferiva alle concessioni singole dei fondi, ed alla supremazia da esercitarsi sul Municipio, la concessione francese di Shanghai conservava, quanto alla superiore autorità amministrativa riservata al Console di Francia, tutto l'originario carattere nazionale, mentre il " settlement „ britannico diventava, anche nei riguardi di quella subordinazione amministrativa, del tutto internazionale.

Ma oltre al diverso ordinamento municipale, un' altra diversità si è manifestata fin dall' origine a Shanghai fra il concetto britannico e quello francese di tali concessioni di terreno sulle quali i " settlements „ si sono in vario modo sviluppati ed organizzati.

I rappresentati inglesi hanno cominciato per domandare tali concessioni a favore dei proprii connazionali a titolo di diritto privato, hanno poi provveduto per la costituzione in quelle aree di enti amministrativi dotati di una certa autonomia, ma non hanno mai preteso che quelle concessioni cessassero di formar parte del territorio chinese e molto meno diventassero territorio britannico.

Da un diverso punto di vista partivano i rappresentanti della Francia. Fin dalla sua prima Nota del 20 agosto 1848 diretta all'agente diplomatico del suo paese, il console francese Montigny gli partecipava di aver presentato al Taotai il 6 dello stesso mese domanda " d'une concession *à la France* de territoire a Shanghai „ (1). E non nella prima domanda indirizzata al Taotai, ma nella nota del 29 Agosto di quell' anno (2), egli usava appunto queste espressioni: " concessione di terrritorio alla Nazione francese „. Invece l'Inghilterra, ancora nella Convenzione di Cefù, stipulata quando l' influenza straniera in China erasi pur tanto sviluppata, non parlava di territorio da cedersi, ma di delimitazione di area dove gli stranieri potessero stabilirsi " definition of the foreign settlement area „. Il Mayers nel suo libro circa i porti aperti dalla China pubblicato nel 1867 (pag. 381, 382) già notava che quantunque le due Municipalità di Shanghai fossero costituite sotto l' impero delle medesime " Land Regulations „, pure il governo municipale e consolare del " settlement „ francese era stato condotto fin da principio con uno spirito del tutto diverso " basato sulla pretesa, più o

---

(1) Cordier. *Les origines*, pag. 1 e 2.
(2) I. c., pag. 27.

meno chiaramente espressa, di considerare l' area come una "concessione ,, di territorio fatta al governo francese, o, in altre parole, come una quasi — colonia della Francia. „

Tanta influenza aveva questa idea della sovranità territoriale sul console francese, da indurlo a pretender di esercitare una giurisdizione esclusiva sulla forza di polizia formata nel " settlement ,,, a negare perfino riconoscimento all' autorità degli ufficiali chinesi sugli indigeni in quello residenti, e ad opporsi all' esecuzione in quei limiti di ordini di arresto di stranieri emanati dai consoli rispettivi. Nel 1892, il tribunale correzionale di Lione aveva giudicato diversamente, ritenendo che, a termini dei Trattati di Whampoa e di Tientsin, alla Francia competano in China privilegi di " carattere esclusivamente personale e senza alcuna attribuzione di sovranità su quei territorii ,,. Ma il Surville ([1]) critica tale decisione; e prescindendo dall' esame della questione, se basti l' esistenza del regime così detto delle capitolazioni per far considerare, dal punto di vista della giurisdizione penale e in relazione ai connazionali del giudice, territorio francese quello dove esse sono in vigore, egli sostiene che nei " settlements ,, " il y a de la part de la Chine un abandon contractuel de sa souveraineté, ... et que les infractions commises dans le quartier francais de Shanghai doivent être réputeés accomplies en territoire francais „.

L' influenza di questi due concetti: personale e territoriale, di immunità amministrative e di attribuzione di sovranità, si farà sentire poi in tutto il successivo sviluppo dei " settlements ,, dell' estremo Oriente quando non avvenga per la China, come è avvenuto per il Giappone, un rinnovamento della legislazione, della giurisdizione e dei costumi, che permetta alle Potenze d' Europa di rinunciarvi a tutti i privilegi pattuitivi a favore dei proprii sudditi ([2]).

Intanto però, anche restando così le cose, la Granbrettagna

---

(1) *Revue Critique de législation et de jurisprudence.* Avril 1896, pag. 238-242. *Examen doctrinal.* IX. *Délit commis à l' étranger; extrême Orient; ville de Shanghai.*

(2) Ciò era preveduto dal progetto di Convenzione negoziato da Sir James Mackay nel 1902 fra la China e la Granbrettagna. Nell'articolo 12 il governo britannico vi si dichiarava disposto ad abbandonare i diritti estraterritoriali spettantigli in China, quando la riforma del sistema giudiziario chinese e lo stabilimento di una effettiva amministrazione, abbiano conferito ai sudditi britanici sufficienti garanzie.

si è mostrata disposta a limitare, rispetto ai nuovi porti aperti al commercio, l' effetto della clausola della Convenzione di Cefù relativa alla costituzione di municipalità particolari per gli stranieri. Infatti l' articolo 8 del Trattato di commercio anglo-chinese negoziato da sir James Mackay, e firmato il 5 Settembre 1902, ma non ancora ratificato, mentre dispone che saranno aperti al commercio altri cinque porti, subordina tale apertura alla condizione che gli inglesi non vi possano reclamare, contro la volontà del governo chinese, nè la immunità dall' osservanza dei regolamenti municipali in quelli già vigenti, nè la facoltà di formarvi municipalità distinte dalla città indigena [1].

11.

L' autonomia comunale e l' autorità tutoria.

La tendenza manifestatasi nei concetti francesi della " concessione ", s' è affermata ripetutamente anche fra i residenti stranieri del " settlement " internazionale di Shanghai; e specialmente durante la ribellione dei T'aipings e gli altri ricorrenti fermenti rivoluzionari, e durante le controversie colla China determinate da ragioni fiscali [2] s' era formato colà un forte partito in favore della trasformazione del " settlement " in città libera. Molti anche ora deplorano che tale aspirazione non sia stata soddisfatta. Altri, probabilmente con maggior ragione, se ne rallegrano pensando che la città libera sarebbe diventata la terra promessa dei contrabbandieri europei e dei delinquenti chinesi, e che l' idea di una repubblica ordinata, costituita da qualche migliaio di stranieri appartenenti a tante nazionalità e tratti a quelle terre dal desiderio di rapidi

---

(1) L' articolo 12 dichiara aperti i seguenti porti: Ch' anghsa in Hunan; Wanhsien in Zechuen; Nganking in Anhui; Waichou in Kuantung e Kongmun in Kuantung; ma poi il Trattato soggiunge: Foreigners residing in these open ports are to observe the municipal regulations on the same footing as Chinese residents; and they are not entitled to establish municipalities and police of their own within the limits of these Treaty Ports, except with the consent of the Chinese authorities. If this article as a whole is not accepted by the British Government and the other Treaty Powers, they shall not have the right to demand the opening of these ports, with the exception of Kongmun which is provided for in article 10.

(2) Mayers l. c., pag. 372.

guadagni, prescinde tanto dalle condizioni concrete degli uomini e delle cose, da poter qualificarsi come utopia.

Il " settlement ,, di Shanghai pertanto, e più tardi gli altri costituiti quà e là in China e in Corea, non furono concepiti nè come nuove autonomie politiche formatesi a danno della sovranità territoriale in territorio chinese, nè come acquisti coloniali fatti singolarmente o collettivamente in China dalle Potenze occidentali, ma bensì come autonomie amministrative conferite in China a comunità di stranieri originari d' un solo Stato o di diversi Stati europei, i quali, senza tale espediente, avrebbero continuato a dipendere separatamente dalla singola azione dei rispettivi rappresentanti diplomatici o consolari, con grave danno nel secondo caso della loro comune convivenza, e con imbarazzo anche nel primo dei loro interessi amministrativi.

Tale fù il carattere attribuito al " settlement ,, di Shanghai da quell' assemblea generale dell' 11 Luglio 1854 che approvò il primo vero codice municipale, e che potrebbe dirsi l' Assemblea Costituente di tale Municipalità. Fù determinato allora che di anno in anno gli ammininistratori siano scelti in pubblica Assemblea, e debbano costituire il consiglio municipale, composto di un presidente e di sei membri. L'Assemblea annuale dei censiti approva il bilancio, e giudica l' indirizzo dell'amministrazione, dando così una ispirazione al nuovo Consiglio; e questo che ebbe modificate nel 1898 talune attribuzioni, ma non è stato mutato nella propria costituzione, si divide in comitati di difesa, finanze, polizia, igiene e lavori pubblici; nè alcuna misura importante è adottata senza riferimento all' assemblea dei contribuenti. Dalla qualcosa apparisce questa caratteristica della costituzione municipale di Shanghai: il presidente, i sei consiglieri ed il segretario che formano insieme il cosidetto " consiglio municipale „ corrispondono effettivamente alla " giunta municipale „ dei nostri comuni, mentre le funzioni del nostro Consiglio Municipale sono esercitate colà dall'assemblea degli elettori, vera *Landsgemeinde* di quella comunità.

La vita municipale deve svolgersi dovunque entro i limiti consentiti dal bene generale della società cui i singoli comuni appartengono e che è rappresentata nei rapporti con ciascun Comune dalle superiori autorità politiche e dagli organi di moderazione e di tutela formati a tal uopo dalle leggi dello Stato. Ma nel caso dei " settlements ,, l' esplicazione di tale tutela non poteva essere così semplice e facile com'è nei singoli Stati d'Europa e

d'America. L'area assegnata agli stranieri era e continuava ad essere parte del territorio chinese, ma la supremazia delle autorità chinesi non avrebbe potuto manifestarsi in una municipalità costituita da forestieri, senza offendere tutte quelle guarentigie od immunità particolari che appunto a questi erano attribuite dai Trattati esistenti fra la China e gli altri Stati. Nè la supremazia in quanto si riferiva alla costituzione delle Municipalità e alla promulgazione dei relativi codici, poteva competere ad una singola autorità consolare o diplomatica. Ciò non poteva essere nei " settlements „ internazionali perchè in questi era necessario che l' assenso alle nuove regole fosse dato da tante autorità quante erano le nazionalità dei forestieri che dovevano essere poi costretti ad osservarle. Nè poteva quell' unilateralità di poteri costituenti, ammettersi, nemmeno nei " settlements „ assegnati ad una sola nazione, poichè per creare in China nuovi enti amministrativi riconosciuti, con personalità ed attributi autonomi proprii, dal diritto pubblico, era necessario, ad evitare una implicita rinuncia alla sovranità territoriale chinese, che anche l' autorità dell' impero intervenisse nel riconoscimento di tali costituzioni di nuove municipalità.

I primi regolamenti infatti, emanati il 29 Novembre 1845 per il " settlement „ inglese di Shanghai, furono firmati dal Taotai Kung e dal Console britannico capitano Balfour. Le nuove " Land Regulations „ del 1854 (poi non ratificate dal governo francese) che avrebbero dovuto applicarsi in tutta l' area dei tre " settlements „ già assegnati, furono approvate nel Luglio di quell' anno dai tre consoli americano, britannico e francese, d'accordo col Taotai di Shanghai, e poi dall'Assemblea dei censiti e infine ratificate dagli agenti diplomatici; e la revisione del 1898 degli stessi Statuti diventò definitiva ed obbligatoria quando il Consiglio ebbe partecipazione che ne era pervenuta l' approvazione da parte del corpo diplomatico accreditato a Pechino. Tale espressa riserva era fatta dal corpo diplomatico fin dal 1869, quando nell' approvare la revisione degli Statuti applicata nell'anno successivo, dichiarava che la forza di legge avrebbe dovuto durare in tali Statuti finchè fosse piaciuto ai rispettivi governi: " to have the force of law on and after the 1 November 1869, until the further pleasure of our respective governments be made known „ (1). E così nel Preambolo delle stesse

---

(1) Herstlett. Vol. II, pag. 560, 561.

"Land Regulations „ rivedute ([1]), si ricordava essersi provveduto perchè ad ogni correzione necessaria di tali "Regulations„, e ad ogni dubbio che insorgesse circa la costituzione dei poteri derivanti da quelle, debba procedersi d' accordo fra i consoli stranieri e l' intendente chinese del circuito, colla riserva dell'approvazione che si sarebbe dovuta ottenere dagli agenti diplomatici degli Stati rispettivi e " dal commissario imperiale chinese che sopraintende ai cinque porti „. (più tardi " dal governo centrale chinese „) ([2]).

Al Consiglio Municipale era attribuita la competenza di emanare Regolamenti per provvedere alla miglior applicazione degli Statuti municipali ; ma mentre l'autonomia del Consiglio era riconosciuta intera e le sue deliberazioni si giudicavano immuni da ogni necessità di ratifica in quanto si riferiva alla sua organizzazione interna, ed all'ordine degli uffici e delle persone da esso dipendenti, era invece esplicitamente fatta la riserva che nessun altro Regolamento potesse applicarsi se non avesse ottenuta l'approvazione dei consoli e degli agenti diplomatici degli Stati aventi trattati colla China ([3]). Così era completata la disposizione dell' articolo 28 delle " Land Regulations„ del 1870 che, riconfermando la riserva già adottata in quelle del 1854 e riferita nel preambolo dell'atto collettivo emanato dagli agenti diplomatici per la concessione della loro ratifica, disponeva che a " tutti gli emendamenti, aggiunte, determinazioni, e risoluzioni di dubbi, sarà provveduto in avvenire per opera dei consoli stranieri d' accordo coll' autorità chinese locale, e subordinatamente alla conferma degli agenti diplomatici stranieri e del governo centrale chinese „ ([4]). A tali disposizioni è conforme anche

---

(1) l. c., pag. 562-589.

(2) La collaborazione di tutte le autorità dalle quali *personalmente* dipendevano gli stranieri e di quelle del paese cui apparteneva il *territorio*, e la sanzione data dalle une e dalle altre ai Regolamenti, potevano, giuridicamente completandosi a vicenda, conferire a quelli Statuti una efficacia d' impero *territoriale*, che era espressa così nel Preambolo delle Land Regulations del 1870: " ...... be it ordered that the following revised Regulations, and the bye-laws annexed thereto, shall have effect and be binding upon all persons residing or being within the limits mentioned in the following regulations, as to all matters and things comprised therein. „ Cfr. l'art. 14 delle Land Regulations del 1854. Mayers l. c., pag 362, 363.

(3) Art. 11 delle Land Regulations del 1870. Herstlett l. c., pag. 567.

(4) Herstlett l. c., pag. 572, 573.

l' accordo del 1884 per la formazione del " settlement „ generale di Chemulpo, dove è provveduto (art. 9) perchè le regole in esso stabilite " possano essere rivedute ed emendate per comune consenso delle autorità coreane e delle competenti autorità straniere, nel modo che da loro sarà riconosciuto necessario. „.

Come le municipalità dei " settlements „ soggiacciono alla supremazia delle supreme autorità territoriali e di quelle diplomatiche straniere, in quanto si riferisce alla formazione ed alla modificazione dei loro elementi costituenti, così sono subordinate alla supremazia ed al controllo dell' autorità tutoria in quanto si riferisce al loro normale operare nei limiti della rispettiva costituzione. Se non che in questo caso l'autorità tutoria è costituita dai soli elementi stranieri diplomatici e consolari, senza necessità della cooperazione dell' elemento territoriale rappresentato dalle autorità superiori chinesi. In quanto si tratta infatti di formare e di riconoscere, di modificare e di arricchire d' attribuzioni in territorio chinese, un ente collettivo dotato di funzioni amministrative e riconosciuto dal diritto pubblico, è naturale che debba cooperarvi anche l' autorità del territorio nei limiti geografici e politici del quale quell' ente è destinato a sorgere e ad operare. Ma quando si tratti di sorvegliare l' opera di tali enti nei limiti di una esistenza collettiva già riconosciuta e di una costituzione già determinata, allora l' elemento personale rappresentato dalle autorità diplomatiche e consolari e dalle competenze ed immunità eccezionali loro garantite dai trattati, prevale su quello territoriale, e l' autorità tutoria, può senza offesa d' alcun diritto di sovranità dello Stato, essere rappresentata ed esercitata da quei soli rappresentanti stranieri, su tali municipii che son formati da stranieri e costituiti per loro beneficio.

Secondo le " Land Regulations „ del 1854 si riconosceva ai consoli, collettivamente o singolarmente, la facoltà di convocare in qualunque momento l'assemblea degli elettori, sia per iniziativa propria, sia per aderire ad una istanza presentata da almeno cinque censiti. Le risoluzioni adottate da tali assemblee straordinarie circa materie di competenza del consiglio e già enumerate come tali negli Statuti municipali, dovevano essere valide in confronto di tutti i censiti nei limiti territoriali del Municipio, se non meno di un terzo della totalità degli elettori avea partecipato all'Assemblea. Questa doveva essere presieduta dal più anziano fra i Consoli presenti, o, non essendo presente alcun Console, da un elettore designato dalla

stessa Assemblea. Se le risoluzioni adottate si riferivano a materie di competenza del Consiglio, ma non definite negli Statuti Municipali (1), era necessario comunicarle ai Consoli, senza l'approvazione dei quali non avrebbero potuto considerarsi valide ed obbligatorie per tutta la comunità degli elettori (2). Tale facoltà dei consoli, relativa alla convocazione degli elettori in assemblea straordinaria, era conservata sia nel caso di loro iniziativa singolare o collettiva, sia nel caso di domanda fatta da almeno venticinque censiti, dalle " Land Regulations „ del 1870, che rispetto a tale argomento confermavano in tutto (3) le disposizioni corrispondenti degli Statuti del 1854 (4).

Nella concessione francese di Shanghai l' autorità tutoria è esercitata sul Municipio dal Console, che, in armonia col concetto territoriale, dianzi accennato, della concessione, ha talora esercitato quell'autorità con molta energia. Così fu nel 1865, quando, trovandosi il Console in dissenso col Municipio, lo sciolse colla forza, imprigionandone i Consiglieri, e sostituendoli con un consiglio provvisorio di notabili nel quale furono chiamati anche taluni sudditi britannici possessori di immobili nei limiti della concessione francese. Quel Comitato provvisorio è durato in ufficio fino all' applicazione del " Réglement d'organisation Municipale de la Concession Francaise „ adottato nel 1868. Gli otto consiglieri elettivi vi costituiscono bensì il Municipio, ma le loro risoluzioni sono sottoposte al controllo ed alla sanzione del Console generale.

Gli Statuti del 1854 provvedevano alle necessità finanziarie della nuova municipalità del " settlement ,, britannico, disponendo (art. 10) che al principio di ciascun anno i consoli stranieri dovessero convocare una assemblea dei censiti per provvedere ai mezzi necessarii al compimento dei servigi incombenti alla comunità. In tale assemblea doveva determinarsi la misura dell'imposta fondiaria da pagarsi sui terreni e sui fabbricati, e l' ammontare dei diritti di approdo da prelevarsi su tutti i prodotti trasportati mediante

---

(1) Viabilità, ponti ed argini, igiene, illuminazione, fognatura e pubblica sicurezza.

(2) N.° 10 delle Land Regulations del 1854. V. Mayers, l. c. pag. 361,362.

(3) Art. 15. Herstlett l. c., pag. 567.

(4) V. Herstlett l. c., pag. 649-659. — Decreto approvante le " Land Regulations „ di Hancáu (Hankow) emendate, e riproduzione delle stesse analoghe a quelle di Shanghai.

imbarcazioni nei limiti del " settlement ". Al consiglio era data la facoltà di amministrare questi fondi, attribuendoli ai servizi municipali, e di citare i contribuenti morosi davanti alla corte consolare della nazione rispettiva. Nello stesso anno l' assemblea ha modificato il modo di determinare le quote e di prelevare le imposte; e la competenza municipale in tali argomenti era ulteriormente modificata da quelle regole approvate nel 1867 che dovevano entrare in vigore nel 1870. Secondo queste ultime regole (art. 10), al consiglio era riconosciuta la facoltà di prelevare imposte fondiarie e tasse d' altro genere, e di citare (art. 13) i ricalcitranti davanti alla corte consolare competente, ottenendovi il pagamento per le quote dovute con tutti i mezzi autorizzati dalla stessa corte.

Durante la rivolta dei T' aipings, Shanghai ebbe un periodo di rapido e fittizio sviluppo dovuto all' affluenza di molti rifugiati chinesi che vi provocarono un aumento notevole nel prezzo dei terreni, ed una febbre di speculazioni edilizie. Mentre queste condizioni transitorie facevano affluire nuove e copiose risorse economiche nelle casse municipali, obbligavano d'altronde il municipio a tante nuove spese di polizia, di fognatura, di viabilità e sopratutto di sicurezza pubblica, da ridurlo in gravi imbarazzi finanziarii. Cessata la rivolta dei T'aipings, molti dei rifugiati chinesi tornarono nell'interno, e ne seguì una gravissima crisi edilizia, dopo la quale però lo sviluppo di Shanghai è proceduto lentamente, ma senza interruzione, insieme col progresso costante della comunità straniera e del commercio internazionale di quel porto, così da far diventare a poco a poco la sua amministrazione municipale degna di una città importante anche dal punto di vista finanziario.

Nel 1867 la spesa fatta per scopi municipali nel " settlement " britannico, si aggirava intorno ai 6000 taels per anno [1], ottenuti prelevando il $^1/_2$ per cento sul valore imponibile dei terreni (valutati a 494000 taels nel 1864), il tre per cento sul valore imponibile degli edifici già costrutti (stimati allora a 63000 taels) ed ottenendo altri 2000 taels dai diritti di approdo. Nel 1900 il bilancio del " settlement " internazionale di Shanghai, ammontava a 1.045.177 taels nell' entrata e 916,885 alla spesa; e il preventivo

---

(1) 1 tael = circa lire 3.60.

per il 1901 portava 1,033,750 all' entrata e 956.687 alla spesa. Nello stesso anno 1900 le entrate della municipalità francese erano di 274929 taels e le spese di 369.157 (1).

Il valore dei terreni nel " settlement „ internazionale, comprese le aree aggregatevi nel 1900, era computato in 44.230.938 taels corrispondenti a circa 156 milioni di franchi, valore quintuplicato dal 1880 e più che raddoppiato dal 1890. Il terreno del " settlement „ che era stato originariamente comperato per 50 dollari il *mau* (2), prezzo equivalente allora al doppio del valore commerciale, ha raggiunto recentemente il prezzo di 10.000 e perfino di 16.000 dollari per *mau*. Nel trimestre terminato col Settembre 1900 la rendita imponibile di 515 case situate nel " settlement „ internazionale era di 748,784 taels; nel distretto occidentale quella di 261 case, era di taels 277,006; in Hongkew per 845 case era

---

(1) " Settlement „ Internazionale. — Bilancio del 1900:

Entrate ordinarie		*Uscita ordinaria*	
Imposta fondiaria 4/10 di 1 % . . .	Taels 214.774.78	Polizia	Taels 223.586.32
Imposta fabbricati sulle case straniere 10 %	„ 146.558.29	Igiene	„ 44.327.15
Imposta fabbricati sulle case indigene 10 %	„ 272,627.57	Illuminazione . . .	„ 52,120.31
Diritti prelevati sulle merci	„ 118.300.06	Acqua	„ 14.580.59
Licenze su vetture, vendite di opio, lotto, ecc..	„ 264.357.90	Telefoni	„ 2.530.21
Tassa sui mercati, macelli, ecc.. . . .	„ 28.558.56	Lavori pubblici . .	„ 181.437.52
	Taels 1.045.177.16	Pulitura stradale .	„ 65.389.42
		Giardini e cimiteri .	„ 20.542.83
		Genio civile . . .	„ 40.288.77
		Manutenzione case e magazzini . . .	„ 43.871.88
		Segretariato e uffici legali . . . . ,	„ 80.183.17
		Interessi sui prestiti	„ 46.581.37
		Forza armata e pompieri	„ 60.935.29
		Istruzione e coltura, musei, ecc. . . .	„ 9.500.00
		Residuo debito 1894	„ 24.716.94
		Opere di difesa . .	„ 6.293.99
			Taels 916.885.55

Le entrate del settlements di Cinkiang nel 1894 erano di 4018 taels contro una spesa di 3600; quelle del " settlements „ di Hancau nel 1895 di 17.700 taels contro una spesa di 25.281.

(2) 6 mau = 1 acro = $\frac{1}{640}$ di Miglio quadrato inglese.

di 544,039 taels; e quella di 20127 case indigene nei due primi distretti era di 2.618.559 taels e di 22.769 case indigene in Hongkew, di 1.388.336, con un totale di rendita imponibile su fabbricati di 5.576.724 taels. Nella concessione francese il valore dei terreni era nel 1899 di 4.664.942 taels, e la rendita imponibile delle case straniere di taels 83.500 e di quelle indigene di 506.250 (1).

Un sistema finanziario analogo vige negli altri " settlements ,, municipali con talune peculiarità nel dettaglio, dipendenti da condizioni locali. Così nel " settlement ,, internazionale di Canton (Shameen) è provveduto in due modi alle spese municipali di abbellimento e di ricreazione. Alle spese di manutenzione delle strade, anche nei pubblici giardini, e allo stipendio di talune guardie e dei custodi dei ponti, è provveduto con prelevamenti dall'importo della imposta fondiaria pagata annualmente dai censiti in ragione di venti dollari per lotto di terreno, mentre le spese necessarie alla manutenzione dei giardini pubblici ed alle piantagioni, sono prelevate dagli interessi di un capitale che è conosciuto col nome di " Garden Fund ,, perchè è stato costituito colla somma versata più di quarant' anni or sono dal governo chinese come indennità per la distruzione dell' antico " giardino delle fattorie ,,.

Quanto ai " settlements ,, della Corea, era stato provveduto nel Trattato anglo-coreano del 1883 (2) perchè le aree dovessero a cura del governo coreano, esservi comperate e preparate per l'occupazione dei residenti. Quel governo si sarebbe poi compensato delle anticipazioni fatte, sul ricavato dalla vendita dei singoli lotti. L' imposta da pagarsi annualmente su questi ultimi dovea fissarsi d'accordo fra le autorità coreane, e quelle straniere interessate, e la riscossione ne doveva essere affidata alle autorità coreane che ne avrebbero trattenuta una quota come equivalente alla tassa fondiaria dovuta secondo le leggi del paese. L' eccedenza di tali contribuzioni, insieme col residuo dell'importo realizzato dalla vendita dei lotti, avrebbe dovuto essere versata ad un fondo municipale amministratato da un Consiglio " la costituzione del quale sarà determinata più tardi dalle autorità coreane insieme colle autorità straniere competenti ,,.

---

(1) *Chronicle and Directory* cit., 1902, pag. 185.
(2) Art. IV, n.° 3.

Appunto all'ordinamento di un primo " settlement „ internazionale ed alla sua organizzazione municipale, ha provveduto l'accordo del 3 Ottobre 1884 (1) relativo a Chemulpo; e in quell'accordo era disposto che (art. 4) " alla viabilità, alla fognatura, alla illuminazione, alla nettezza stradale, al mantenimento di una guardia di polizia, e ad altri servizii municipali, si provvedesse dal Consiglio Municipale coi propri fondi „ (quota spettante al Municipio sull'imposta fondiaria), ammettendo che, quando tali fondi risultassero insufficienti, lo stesso " consiglio potesse far gravare una sovraimposta su tutti i lotti di terreno e tutti i fabbricati nei limiti del " settlement „ in proporzione al loro valore. „ In conformità a tale disposizione era poi annessa a quell'accordo la formula da usarsi nella redazione dei titoli di concessione da rilasciare agli acquirenti stranieri in quei limiti territoriali; e in tale formula erano contenute le seguenti condizioni: 1. che il concessionario ed i suoi successori dovessero appartenere a Stati aventi trattati colla Corea; 2. che il concessionario si obbligasse a pagare l'annua imposta prediale alle autorità coreane; 3. che lo stesso concessionario, e i suoi eredi e successori, fossero obbligati " a pagare al Consiglio Municipale di Chemulpo, quelle altre somme di denaro che potesse essere creduto necessario di prelevare come particolare tassa per servizii municipali „.

La formazione dei " settlements „ stranieri, considerati come gruppi particolari di residenti e di residenze e proprietà forestiere, fù voluta nei paesi dell'Estremo Oriente, dagli altri Stati come un mezzo per la più sicura tutela dei propri sudditi, e fù subìta da principio volentieri dalla China come più rispondente alla sua tendenza recente a segregare i forestieri dalla propria popolazione. Ma la trasformazione dei " settlements „ in vere municipalità autonome, così ben costrutte ed organizzate, non è stata da principio voluta e preordinata dagli Stati europei e dagli Stati Uniti d'America. È stata quella una formazione naturale e spontanea, corrispondente alle condizioni peculiari già accennate di residenza e di immunità nelle quali trovavasi gli stranieri occidentali in territorio chinese, e volentieri subìta senza allarme dalla China, perchè corrispondente al manifestarsi normale delle funzioni municipali nel suo territorio.

Quando la China inaugurava la fase contemporanea dei suoi

(1) V. appendice.

rapporti cogli stranieri, essa non praticava alcuna forma di governo municipale retto da ufficiali pubblici e compreso fra le varie collettività rappresentanti le funzioni della pubblica amministrazione. Tali funzioni, quali sono i provvedimenti relativi alla viabilità, alla tutela dell'ordine pubblico, alla fognatura, e all'illuminazione, erano e sono pur tuttavia lasciate alla libera iniziativa degli abitanti di ciascuna via o di ciascun quartiere. L' autonomia municipale, dei " settlements „ stranieri non doveva dunque apparire al governo chinese, finchè restava autonomia puramente municipale, come una diminuzione della sovranità territoriale, ma piuttosto come un' uniformarsi dei nuovi gruppi stranieri al sistema della vita locale chinese. E gli stessi gruppi stranieri, mantenendosi distinti per residenza dalla popolazione indigena, parevano seguir l'esempio di quei gruppi di particolari associazioni che i chinesi stessi formano anche quando si trasferiscono dalla provincia d' origine in altra parte dell'impero. Così narra il Hosie [1] che, prima ancora dell'apertura del porto di Niutcwang (Newchwang) nel 1861, si erano formate a Mukden parecchie associazioni (Kung-So) costituite da originarii del Cilì, di San-Chiang, di Shanghai e di Shansi; di San Chiang, Shantung, Shansi, e Fokien a Kaip' ing-Hsien; di Shantung a Chin-chù T' ing, e di Anhui a Chin-chù-fu. Nel 1861, divenuto Niutcwang il centro del commercio della provincia, si formarono anche in quella città associazioni analoghe dai residenti originari dal San-Chiang, da Canton, e dal Fo-Kien.

Tali associazioni chinesi sono alimentate da un contributo volontariamente pagato su tutte le merci importate ed esportate e versato nella cassa dell' associazione da coloro che ne formano parte. Ogni associazione ha poi un deposito mortuario, dove sono conservati i cadaveri dei soci fino al loro trasporto nella provincia d'origine.

A Niutcwang esiste anche una associazione di commercianti indigeni che, oltre alle funzioni d' una Camera di Commercio, esercita anche i servizii municipali della manutenzione stradale, della fognatura, della riparazione dei ponti, dei soccorsi da distribuirsi ai poveri durante l' inverno, della provvista d'acqua, e dei pubblici spettacoli. In cambio di tali servigi, a quella associazione è attribuita la competenza di tassare i veicoli, i magazzini,

---

(1) Hosie. *Manchuria*, London, Methuen, 1901, pag. 165. 166.

e, in certe proporzioni, anche i redditi dei commercianti. Lo stesso autore (1), parlando della provincia mancese di Feng-t'ien, accenna ad un procedimento simile nello sviluppo delle amministrazioni locali della Manciuria. Ogni villaggio vi ha uno o più capi; e ciascun comune urbano o città (Hsiang-yao) ne ha un certo numero eletti dagli abitanti della stessa località, e confermati dalla autorità governativa del distretto. Il capo ha molti e varî attributi: appianare le dispute fra gli elettori, rappresentarli in caso di litigio davanti le corti di giustizia, essere in generale intermediari fra quelli e l'autorità civile, e legalizzare gli atti di trapasso della proprietà. Ma anche in questi comuni, tale governo municipale regolarmente costituito non esclude la formazione e l'esistenza concomitante di altre associazioni con particolari funzioni municipali. Queste sono costituite da chinesi di una provincia stabiliti in un'altra, e, formate da prima per la protezione dei loro membri, gradatamente assumono funzioni municipali; e per varii motivi, sopratutto d'indole fiscale, sono considerate con favore dalle autorità locali. E tanto a queste non ripugna lo sviluppo spontaneo e cooperativo delle funzioni municipali, che non mancano, nelle stesse città chinesi, esempii di imitazioni indigene dei " settlements „ municipali stranieri. Nel 1894 essendo state distrutte da un incendio nella città indigena di Shanghai molte povere abitazioni situate lungo il fiume, si pensò dalle autorità chinesi di approfittarne per erigervi una gittata ed una via simili a quelle dei quartieri stranieri. I lavori furono compiuti nel 1897 e la manutenzione, insieme cogli altri servizii municipali del quartiere, furono affidati ad un consiglio municipale indigeno, formato ad imitazione di quelli stranieri, e presieduto nel 1900 dal generale Tcheng-Ki-Tong conosciuto in Europa come antico addetto chinese all'ambasciata di Parigi e come autore di un volume francese sulla China che, al suo tempo, ha destato in Europa un vivo interesse.

Le condizioni particolari degli stranieri e dei loro privilegi in China, i sentimenti reciproci degli Europei e dei Chinesi, l'accordo iniziale promosso, pur da diversi motivi, nei rispettivi governi per desiderare topograficamente distinti i due elementi di popolazione, le tradizioni e le consuetudini stesse chinesi circa

---

(1) Hosie, op. cit., pag. 164-168.

il governo locale e le funzioni municipali, tutto ciò ha contribuito a creare ed a sviluppare nelle loro condizioni presenti le autonomie municipali europee dell' Estremo Oriente.

12.

La sovranità chinese nei « settlements »; il likin.

Il suolo dell'impero chinese appartiene nominalmente all'imperatore, nè può essere alienato così che l'acquirente ne acquisti, nel senso attribuito a tale diritto fra noi, la proprietà. La concessione collettiva delle aree riservate per lo stabilimento dei forestieri, non importa cessione delle aree stesse agli Stati cui quelli stranieri appartengono. Nella stessa guisa l'acquisto di un fondo fatto da uno straniero, importa per l'aquirente una concessione di possesso indeterminato nel tempo, in corrispettivo della quale il concessionario deve pagare un annuo canone al governo chinese. Così si acquista il godimento dell' immobile come se questo fosse diventato proprietà dell' acquirente, ma nel tempo stesso il nome di proprietà è evitato nel titolo della concessione, e il canone perpetuo, distinto per l' entità e per la destinazione sua dalla imposta fondiaria, contribuisce a conservare a quel possesso perpetuo i caratteri di una locazione indefinita e irrevocabile o piuttosto di un tenimento feudale. Combinata la cessione fra il proprietario indigeno e l' acquirente straniero, il relativo contratto è registrato al consolato competente, ed in seguito a ciò è dato all'acquirente un documento di concessione chinese col sigillo del Taotai del circuito.

Questo documento è un titolo incontestabile per l' acquirente cui ormai il fondo appartiene colla condizione del pagamento dell'annuo canone al Governo chinese nella misura di 1500 " cash „ per " mau „ equivalenti a 47 franchi e mezzo, per anno (1). Così era stabilito per le aree di Shanghai dalle prime " Land Regulations „. Quelle del 1854 provvedevano (2) agli obblighi relativi all'espropriazione di immobili per ragioni di viabilità, indipendentemente dal perdurare nel censito espropriato dell'obbligo del canone annuo

(1) Un ettaro corrisponde a poco meno di 15 mau. V. pag. 77, n.a 2.
(2) N.o 5; Mayers l. c., pag. 358, 359.

da pagarsi al governo chinese anche per la parte espropriata; disponevano (art. 6) per la determinazione dei limiti e la ufficiale apposizione di segni di confine ai fondi attribuiti od acquistati da uno straniero; riconoscevano l'obbligo della tassa fondiaria da pagarsi al governo chinese, e ne determinavano [1] il pagamento annuale anticipato, e il modo, successivamente mutabile, di citare in giudizio i contribuenti morosi e di procedere in loro confronto alla esecuzione immobiliare.

In tutto ciò è chiara la piena riserva da parte della China e il riconoscimento altrettanto completo da parte degli altri Stati, della sovranità territoriale chinese, sia sulle concessioni straniere in genere, sia in ispecie sui singoli fondi acquistati dai forestieri. D'un lato la registrazione e la concessione del titolo, dall'altro l'obbligo del canone annuo, erano gli elementi più importanti di tale riconoscimento e riserva della sovranità territoriale. È particolarmente notevole, sotto tale rispetto, il primo fra gli articoli del 28 Luglio 1868, addizionali al trattato fra la China e gli Stati Uniti del 18 Giugno 1858. Con quell'articolo le due parti contraenti si manifestavano concordi nel riconoscere che la concessione fatta agli stranieri di stabilirsi in determinate aree chinesi, non importa abbandono o diminuzione della sovranità o del dominio eminente sulle stesse aree [2].

La stessa riserva è fatta, insistendo sopra una delle sue più importanti conseguenze di diritto internazionale, dall'articolo 6 del Trattato del 22 Maggio 1882 fra gli Stati Uniti e la Corea,

---

(1) Art. 1 e 7 l. c., pag. 355, 359 e 360.

(2) Art. 1. " H. M. the Emperor of China, being of opinion that, in making concession to the citizens or subjects of foreign powers, of the privilege of residing on certain tracts of land, or resorting to certain waters of that Empire, for purposes of trade, he has by no means relinquished his right of eminent domain or dominion over the said lands and waters, h·reby agrees that no such concession or grant shall be construed to give to any Power or party which may be at war with or hostile to the United States, the right to attack the citizens of the United States, or their property within the said lands and waters; and the United States, for themselves, hereby agree to abstain from offensively attacking the citienzs or subjects of any power or party or their property, with which they may be at war, on any such tract of land or water of the said Empire „. — Nelle quali clausole è la più chiara e piena riserva, e reciprocamente il più evidente riconoscimento, della sovranità territoriale chinese sull' area dei " settlements „ stranieri.

e risulta dall' accordo stipulato per lo stabilimento di un " settlement „ generale a Chemulpo. Tale accordo, dopo aver determinato nell'articolo 5, secondo la situazione, il prezzo d'acquisto dei fondi situati nei limiti assegnati, dispone nell' articolo 9 che quando il concessionario si assentasse senza aver provveduto al pagamento del canone, il governo coreano possa rientrare in possesso del fondo dopo il compiersi di un anno dalla scadenza del canone non pagato. In tal caso il governo coreano pubblicherà un bando, venderà quel fondo all'incanto, e, dopo aver rimborsato il proprio erario e la cassa del Municipio degli arretrati di canone e d' imposta e delle spese di esecuzione, farà versare il residuo alle autorità consolari dello Stato cui l' insolvente appartenga.

A lunghe trattative fra i rappresentanti della China e quelli degli altri Stati, ha dato occasione, nei riguardi fiscali, l' esistenza e l'applicazione del " likin „ che in gran parte indeboliva l'efficacia dei vantaggi ottenuti dagli stranieri colla tariffa doganale convenzionale. Il " likin „ o " contribuzione doganale per mille „, è stato in origine una gabella di transito interno, prelevata sotto la pressione di straordinarie necessità, sopra un determinato numero di prodotti, al loro passaggio per determinati punti del territorio (1). La gravità di questa tassa si è dimostrata fin da principio col fatto che nel 1859 l'opio, mentre pagava 30 taels per " picul „ di diritti d' importazione, ne doveva pagare altri 20 per diritti di " likin „. Nel 1856 il generale Tseng-Kwoh-fan, padre del Marchese Tseng, che teneva il campo contro i T'aipings, domandò licenza di percepire il " likin „ anche a Shanghai per sopperire alle spese militari; ma ciò non gli fù concesso, ritenendosi una insuperabile difficoltà alla esazione di quel contributo la presenza in quel porto degli stranieri che erano favoriti da una tariffa convenzionale determinata dai trattati. Nel Trattato anglo-chinese di Tientsin del 1858 il " likin „ fù però definitivamente riconosciuto dalla Granbrettagna. Infatti, mentre l'articolo 24 stabiliva che i sudditi britannici dovessero pagare i diritti doganali d'importazione e d'esportazione nei soli limiti consentiti dalla tariffa convenzionale, e l'articolo 25 disponeva che i diritti d'importazione dovessero pagarsi allo sbarco, e quelli di esportazione all'imbarco delle mercanzie, l'articolo 28, riferendosi all'articolo 10 del Trattato

---

(1) Parker. *China,* pag. 230.

di Nanking che aveva ammesso un diritto supplementare di transito per le merci destinate all'interno, e ricordando gli inconvenienti prodotti dall'abbandonare la determinazione di tali diritti supplementari di transito all'arbitrio delle autorità provinciali chinesi, disponeva che, nel termine di quattro mesi, l'autorità incaricata della percezione dei diritti doganali dovesse render pubblico l' ammontare dei diritti di transito dovuti per le esportazioni fra il luogo di produzione e quello d'imbarco, e per le importazioni fra il luogo di approdo e quello di consegna indicato dal Console rispettivo; e che i sudditi inglesi avessero facoltà di pagare ad un tratto, insieme col contributo doganale, anche questi diritti supplementari. I diritti di transito (1) sulle importazioni si sarebbero potuti pagare al porto di sbarco; e quelli sulle esportazioni alla prima barriera di " likin ,, che le merci avviate all'esportazione dovessero attraversare nella loro via verso il porto d'imbarco. In cambio di tali pagamenti si sarebbe ottenuto un certificato che avrebbe conferita a quelle merci la immunità da ogni ulteriore prelevamento di diritti di transito.

Durante gli ultimi quarant' anni le barriere di " likin ,, son venute aumentando con grave danno del commercio, su tutte le vie chinesi di comunicazione. A comprendere poi quanto danno debba derivare al commercio da questa tassa, basta notare che, mentre v' è un limite all' ammontare del tributo che a titolo di " likin ,, può essere prelevato ad ogni singola barriera interna, non v' è limite al numero delle barriere che sia lecito erigere su ciascuna via di comunicazione; ed in conseguenza non v' è un limite alla totalità dei pagamenti imposti, in ragione di un' unica spedizione di merci, lungo la medesima via di comunicazione. Ad esempio la strada che unisce Shanghai a Suciáu (Su-chau) ha un percorso di 80 miglia ed è interrotta da dieci barriere per l'esazione del " likin ,,; nel Zekuén la lana tibetana deve pagare il passaggio di sei barriere prima di arrivare a Ciungking (Chunking) nel Fokien. Questa tassa ha quasi soffocato il commercio di thè che facevasi ad Amoy; ed anche a Fuciaù (Foochow) il thè di qualità inferiore deve pagare, oltre i diritti di esportazione, una tassa di " likin ,, del 35 per cento del valore, ed ogni partita di merci straniere trasportata a meno di un chilometro di di-

(1) Cfr. Trattato francese di Tientsin, art. 23.

stanza dal " settlement ,, al di là del ponte che lo mette in comunicazione colla città, è soggetta al pagamento di quella tassa. È vero però che il Fo-kien ed il Kúang-Túng (Kwang-Tung) sono le due provincie dove il " likin ,, è più oppressivo. In altre provincie le esazioni se ne fanno a barriere meno vicine e sono più moderate, nè mancano governatori, come quello della Provincia di Honan, che nel 1896 si è rifiutato di aumentare il " likin ,, giudicandolo un ostacolo al commercio (1).

Nè di tale aumento è stata senza colpa l'influenza straniera. Questa anzi d'un lato lo ha provocato e dall'altro lo ha incoraggiato, mostrando come gli stranieri stessi s'ispirassero talora all'esempio di quella tassa. Dal primo punto di vista può citarsi l'esempio della Francia, il cui sistema di transito attraverso il Tonchino non è tale da giustificare da parte sua una troppo severa condanna del " likin ,, conservato dai chinesi. Dal secondo punto di vista possono citarsi le riforme stesse, buone ed utili in se medesime, che l'influenza europea ha provocato nell'amministrazione doganale chinese. In una amministrazione così decentrata come quella dell'Impero Chinese, molti servizii pubblici incombono alle autorità provinciali, che provvedevano un tempo a quelli ed ai relativi stipendi degli impiegati, coll'importo dei redditi doganali, rimettendo l'eventuale eccedenza a Pechino. Ma ricostituita l'amministrazione doganale dei porti aperti sotto una direzione internazionale, quest'ultima trasmette tutte le somme percepite, al tesoro centrale di Pechino, dal quale ben poco ne ridiscende nelle provincie sotto forma di stipendii e di contributo alle altre spese d'amministrazione locale. Quest'ultima è stata pertanto costretta alla ricerca d'altre risorse colle quali alimentarsi. Il " likin ,, durava dunque e allargava le sue reti su tutto il territorio, per evitare l'inanizione delle amministrazioni locali. E poichè il governo centrale privava queste ultime delle risorse antiche, e, come dicono i Chinesi " per vivere c'è bisogno di riso ,, esse cercavano altrove il " riso ,, che loro abbisognava (2).

La Convenzione di Cefù (3) chiariva la condizione dei " settlements ,, rispetto al diritto di " likin ,,. Secondo i ter-

---

(1) Parker. China. Cap. XII, Likin, 227-243.
(2) Parker. pag. 232-242, *Notizie sul " Likin ,, nelle varie provincie.*
(3) Section III. Trade. Art. 1.

mini dei trattati dovevano gli stranieri essere esenti dal pagamento di quel diritto di transito nei porti aperti al commercio, o soltanto nelle concessioni straniere di quei porti? Il governo chinese sosteneva la seconda e più restrittiva interpretazione, e il negoziatore inglese della convenzione di Cefù s' impegnava a farvi aderire anche il proprio governo (1).

In questo senso il principe Kung, a nome del Tsungli Yamen, indirizzava il 12 Dicembre 1876 una circolare a tutti i ministri stranieri accreditati a Pechino, l' accordo coi quali era pur riservato dalla Convenzione stipulata colla Granbrettagna. In quella nota egli dava notizia dei negoziati antecedentemeute intervenuti a tale proposito col ministro dell'impero tedesco, enunciava il principio della abolizione del " likin „ nei limiti delle concessioni straniere, partecipava che fin d'allora si sarebbe cessato di esigere quella tassa, sulle merci di provenienza straniera perfettamente autentica, nei limiti delle concessioni straniere di Shanghai, fossero quelle merci vendute da uno straniero ad un altro straniero o ad un indigeno; e riservava l'applicazione del medesimo sistema alle concessioni straniere degli altri porti aperti (2) a quando i limiti territoriali delle concessioni stesse fossero stati determinati d'accordo fra le competenti autorità. Il ministro francese rispon-

---

(1) Convenzione di Cefù del 13 Settembre 1876. Section III. Trade. Art. 1. With reference to the area within which, according to the treaties in force, " likin „ ought not to be collected on foreign goods at the open Ports, Sir Thomas Wade agrees to move his Government to allow the ground rented to foreigners (the so-called Concessions) at the different ports, to be regarded as the area of exemption from " likin „ ...... Produce accompanied by a half-duty certificate may be shipped at such points (porti fluviali di semplice imbarco o sbarco di merci) by the steamers, but may not be landed by them for sale. And at all such points, except in the case of imports accompanied by a transit duty certificate or exports similarly certificated, which will be severally passed free of " likin „ on exhibition of such certificates, " likin „ will be duly collected on all goods whatever by the native authorities.....

Art. 6...... The date for giving effect to the stipulations affecting exemption of imports from " likin „ taxation within the foreign settlements, and the collection of " likin „ upon opium by the Customs Inspectorate at the same time as the Tariff Duty upon it, will be fixed as soon as the British Government has arrived at an understanding on the subject with other foreign Governments.

(2) Cordier. *Histoire.* cit. Vol. II, pag. 153.

deva il 18 Dicembre 1876 a tale comunicazione facendo voti per l'abbandono totale del "likin", ed esprimendo l'avviso che il suo abbandono immediato nei riguardi delle merci straniere a Shanghai non dovesse considerarsi se non che come un atto conforme alle clausole dei trattati esistenti (1).

Intanto il ministro tedesco von Brandt aveva inviato il 1 Dicembre 1876 un ultimatum al Tsungli Yamen domandando, nel termine di 48 ore, la esenzione di tutte le merci tedesche importate in China, da ogni tassa di "likin", nelle aree pertinenti alle concessioni straniere di Shanghai (2). Allora, dopo che il von Brandt aveva perfino domandato i proprî passaporti, il Tsungli-yamen aderì alla sua domanda relativa al "likin", riservandosi due mesi di tempo per darvi soddisfazione.

L'8 Giugno 1877 (3) il governo chinese si dichiarava disposto ad entrare in trattative circa il regolamento del "likin", in tutto il territorio dell'impero; e i negoziati così iniziati continuarono per quattro anni ed approdarono al Trattato tedesco del 31 Marzo 1880. L'articolo 3 di questa Convenzione stabilisce che in ogni porto aperto dove ciò sia possibile, debbano essere stabiliti dei punti franchi "bonded warehouses", nella misura richiesta dai bisogni del commercio straniero; e l'articolo 8 rimanda ad ulteriori negoziati il regolamento delle questioni relative alla tassazione delle merci straniere ed a quella delle merci chinesi in possesso di negozianti stranieri nell'interno del territorio. Così era provveduto all'abolizione del "likin", nelle concessioni straniere organizzate dei porti aperti (4) ed anche nei

---

(1) l. c., pag. 153, 154.

(2) l. c., pag. 154, 155.

(3) l. c., pag. 158-160.

(4) Non dovunque però esisteva un quartiere straniero. M. Wilkinson console britannico a Ningpo, descriveva, in un rapporto del 1902 le conseguenze di ciò che egli chiamava - the *likin* incubus. Egli notava che alcuni oggetti, per 3 scellini di tassa doganale di cui sono gravati, deveva pagare altri 12 scellini come - likin - a Ningpo, dove le stazioni di *likin* sono stabilite quasi in contiguità all'ufficio doganale; sicchè il pagamento dell'una gravezza segue immediatamente al pagamento dell'altra. - Lo stabilimento poi di tali barriere in quella area di Ningpo che era stato formalmente dichiarata nel 1862 il *general foreign settlement*, aveva per conseguenza la eliminazione dei mercanti stranieri da Ningpo. La esistenza di tali barriere, e specialmente la loro esistenza nel "settlement", rende troppo favorevoli agli indigeni le condizioni di con-

punti franchi stabiliti nei porti aperti dove non esistessero ancora *concessioni* o " settlements „ stranieri; e d'altronde la legittimità del " likin „ nell' interno era riconosciuta anche dal governo germanico.

Nei rapporti colla Granbrettagna, la convenzione di Cefù non fù ratificata che dieci anni dopo la stipulazione, cioè il 6 Maggio 1886, insieme con 10 articoli addizionali relativi al diritto di transito sull' opio. Dal primo di tali articoli le clausole della Convenzione di Cefù circa le aree immuni dal " likin „ e circa i diritti di transito, sono riservate ad ulteriori trattative fra i due Governi. E come risultato di tutte queste trattative restava soltanto il principio, sancito dal Trattato tedesco nel 1880, che nelle concessioni straniere e nei porti aperti in generale, le merci di provenienza straniera dovessero essere esentate dalla esazione dei diritti di " likin „. Il che del resto, se costituiva una immunità, non corrispondeva ad una rinuncia della sovranità territoriale, più che non vi corrispondessero le immunità giurisdizionali degli stranieri ed i privilegi consolari. Tale limitazione era poi doppiamente giustificata perciò che, nei limiti delle concessioni, troppo quei diritti fiscali sarebbero stati in contraddizione coi vantaggi commerciali concessi dai trattati; e che del resto, essendo stato il " likin „ reso necessario da spese delle amministrazioni locali chinesi cui non corrispondevano più, per quelle amministrazioni, adeguate fonti di entrata, esso doveva cessare in quelle aree che erano state concesse ai forestieri in condizioni tali da non poter importare più veruna spesa alla amministrazione locale chinese.

Fatta eccezione da queste regole speciali applicabili ai " settlements „ stranieri, il " likin „ continuò finora a riscuotersi in tutto il territorio ed a svilupparvisi secondo i bisogni degli erarî provinciali. Come dicevasi nella nota dell'8 Giugno 1877 indirizzata dallo Tsungli-Yamen al ministro tedesco, " les prélèvements du

---

correnza cogli stranieri importatori. - Il Wilkinson nota che tali danni prodotti dalle barriere di " likin „ stabilite nelle aree del " settlement „, non sono stati abbastanza notati dai governi stranieri, perchè non si fanno sentire nei più importanti *settlements* di Sbanghai, che gli stranieri da lungo tempo hanno fatto riconoscere dalla China come aree libere da *Likin*. V. Times 27 Agosto 1902 pag. 8 col. 5 e 6. China Consular Reports. Ma non notava la diversità sostanziale esistente, dal punto di vista giuridico, fra i *settlements* dotati e quelli destituiti di organizzazione municipale.

" likin „ intéressent le budget du Gouvernement de la Chine „. [1] La qual cosa non solo significava un richiamo fatto dal Governo chinese al rispetto ch' era pur dovuto dagli altri Governi all'esercizio delle sue incontestabili prerogative sovrane, ma era anche un accenno alle necessità finanziarie che economicamente giustificavano il mantenimento di quei diritti di transito.

Da queste due preoccupazioni: della sicurezza del commercio e della necessità di provvedere ai bisogni finanziarii d' una provincia, era stato ispirato Li-Hung-Chang quando, poco prima della rivolta dei Boxers, pattuiva con 72 case di commercio, l' abolizione del " likin „ in tutto il Kuangtung (Kwang-Tung), mediante un annuo contributo fisso di 4 milioni di dollari. [2] Ond' è che la diplomazia inglese, abbandonate le insistenze fatte da altri Stati perchè la China rinunciasse al " likin „ senza compensi, s' è data durante e dopo l'ultimo intervento collettivo delle Potenze, alla ricerca di quei compensi che potessero essere accettati come adeguati dal governo chinese senza danno del commercio straniero. [3]

A tale intento sono stati rivolti i negoziati per un nuovo Trattato di commercio anglo-chinese affidati a Sir James Mackay nel principio del 1902. Il 25 Luglio dello stesso anno quei negoziati avevano approdato ad uno schema di convenzione in 13 articoli, l' 8° dei quali provvede appunto all' abolizione o meglio alla

---

(1) Cordier. *Histoire*. Vol. II, pag. 158.

(2) Un decreto imperiale dal 1890 dava corso in tutto l' impero al dollaro d' argento coniato nella nuova zecca di Canton. Il valore ne è identico a quello del dollaro d' argento degli Stati Uniti e del Messico e dei *yen* d' argento giapponese.

(3) Il Parker [l. c., pag. 242] che ha avuto della China una lunga esperienza personale, preferirebbe che si ottenesse l'abolizione del " likin „, secondo l'esempio del Kuangtung, mediante accordi pattuiti per provincia. Varie sono le esigenze delle amministrazioni provinciali, e varia anche la misura di gravezze che nelle diverse regioni, può rispettivamente sopportare il commercio, cui, piuttosto che l'abolizione delle gravezze attuali, importa la loro consolidazione e la sicurezza per l' avvenire. A di lui avviso le corporazioni commerciali delle singole provincie potrebbero pagare una somma fissa annua variabile da 1 a 10 milioni di " taels „, in cambio della assicurazione che nessun contributo per " likin „, o per altro dazio analogo sarebbe prelevato sotto qualsiasi pretesto a carico delle importazioni ed esportazioni, oltre quelli prelevati nei porti aperti, dall' amministrazione internazionale delle dogane.

trasformazione del " likin „. La clausola contenuta in quell'articolo dovrebbe diventare effettiva dal 1 Gennaio 1904, purchè, prima di quella data, le altre Potenze vi avessero aderito e la loro adesione non fosse stata ottenuta mediante la concessione di qualche privilegio esclusivo da parte della China, la quale, dal canto suo, al momento dell' applicazione di quella clausola, dovrebbe aprire i porti di Ch'angsa, Nganking, Wanhsien, Waichau e Kongmùn.

La procedura per l'abolizione del " likin „ sarebbe la seguente: si toglierebbero le barriere e resterebbe alla China il diritto di tassare il transito del sale e dell'opio indigeno, sotto la sorveglianza della amministrazione internazionale delle dogane. Le esistenti dogane interne, nel numero attuale di 25, sarebbero conservate per permettere ai tesori provinciali di riscuotervi una sopratassa d' esportazione sui prodotti indigeni. Entro sei mesi dalla applicazione del Trattato, sarebbe riveduta la tariffa di esportazione, alla quale, come a quella di importazione, sarebbe aggiunta una sopratassa in sostituzione di ogni diritto di transito interno; e sarebbero riservate a speciali accordi le tasse sulla seta, e sulle stoffe di lana a macchina. I fondi provenienti dalle sopratasse non dovrebbero poi considerarsi come parte dei redditi doganali, ma tenersi a disposizione delle autorità provinciali (1).

Tale schema di trattato aveva ottenuto il 21 Luglio l'approvazione imperiale (2), ma poichè l'articolo 8 era stato riservato dai commissarî britannici, anche come parte dello schema di convenzione, all'assenso del governo inglese, la China più tardi sostenne che anche da parte sua quell' articolo dovesse ritenersi soltanto la espressione concreta di una fase dei negoziati ed argomento di ulteriori discussioni.

Esaminata con maggior calma la clausola proposta, apparivano evidenti anche agli uomini di Stato inglesi, le obbiezioni che sconsigliavano dall' adottarla tale e quale era stata formulata, e le difficoltà che si sarebbero opposte alla sua applicazione. Vi mancavano infatti adeguate garanzie per il caso che i chinesi avessero in qualche parte mancato nell'applicarla, e, d'altronde l'abolizione del " likin „, combinata coll' aumento dei dazi doganali, si risolveva in un provvedimento protettivo per l'industria chinese e

(1) *Times*, 25 Luglio 1902, pag. 3, col. 3, e 28 Luglio 1902, pag. 5, col. 1 e 2.

(2) *Times*, 2 Agosto 1902.

minaccioso per le importazioni europee. Queste infatti avrebbero commutato una gravezza con un altra, mentre il transito dei prodotti indigeni sarebbe stato liberato da una gravezza (il " likin ") senza la sostituzione di un'altra. Inoltre notavasi che non v'era proporzione fra le perdite che avrebbe importate per la China l'abolizione del " likin " e la somma che il tesoro chinese avrebbe ritratta dall'aumento delle dogane; sicchè il compenso che gli stranieri dovrebbero pagare per liberarsi dai diritti di transito era giudicato eccessivo [1]. E finalmente la progettata clausola allarmava gli stranieri residenti in China per ciò: che secondo i termini di quella, non sarebbero stati esclusi dalla sopratassa doganale le merci destinate al consumo degli stranieri nei limiti dei " settlements ". Ora se la sopratassa può giustificarsi in generale come un compenso accordato alla China per le perdite che le deriverebbero dall'abolizione del " likin ", mancherebbe d'altronde qualunque giustificazione all'applicazione della stessa sopratassa su quelle merci e in quei limiti territoriali. Perciò secondo le proposte originali di sir J. Mackay tali merci, sarebbero state esenti da ogni tassazione addizionale; sicchè l'abbandono di tale immunità dovea provocare fra gli europei un'attitudine ostile all'intero progetto di convenzione [2]. Di tale reclamo fu tenuto conto infatti negli ulteriori negoziati [3] relativi alla Convenzione anglo-chinese. Questi terminavano il 29 Agosto, e la nuova tariffa avrebbe dovuto andar in vigore il 31 Ottobre 1902. Il Trattato intanto era firmato il 5 Settembre, dopochè uno scambio di note allegate alla Convenzione aveva avuto per risultato anche un accordo circa i fondi di sopratassa (surtax funds). Questi dovrebbero essere conservati presso l'amministrazione internazionale delle dogane, a disposizione dei Vicerè e dei Governatori provinciali in proporzioni combinate fra questi ultimi e l'Ufficio centrale del Tesoro chinese. Era inteso però che l'amministrazione delle dogane, al ricevimento delle istruzioni mandatele dalle autorità provinciali, dovesse rimettere a Pekino una somma equivalente alle anteriori contribuzioni dei

---

(1) Risposta del Visconte di Cranborne al deputato Walton nella Seduta del 6 Agosto. 1902 della Camera dei Comuni *Times*, 7 Agosto, pag. 4.

(2) *Times*, 12 Agosto 1902, pag. 3, col. 2. Telegramma del Shanghai del 6 Agosto. Sir J. Mackay's Treaty.

(3) V. sez. 3 e 8 n.° 7 pag. 93, 94.

redditi del " likin „ al tesoro centrale, ed inoltre anche le somme corrispondenti ai redditi di " likin „ dati in garanzia per il prestito del 1898. Era d' altronde aggiunta a queste modalità anche la condizione che la sopratassa pattuita non potesse essere ulteriormente impegnata per nuovi Prestiti esteri o per altri impegni già esistenti dell' Impero [1].

---

(1) I primi 7 articoli del trattato di sir J. Mackay (v. *Times* del 22 ottobre 1902 pag. 8 colonna 3) contenevano accordi circa i punti seguenti: facilitazioni per ottenere certificati di *drawbacks*, stabilimento di un uniforme sistema monetario chinese, uniformità dei diritti percepiti sulle giunche e sui piroscafi, responsabilità degli azionisti chinesi in società anonime, navigazione dei fiumi di Canton e del Yangtzé, punti franchi, e registrazione delle marche di fabbrica e di commercio.

L' articolo 8, che è di tutti il più importante, provvede alla abolizione del *likin* e dispone (v. *Times* 8 Settembre 1902 pag. 3) quanto segue:

" Il governo chinese, riconoscendo che il sistema di riscossione del " likin „ e di altre tasse che colpiscono i prodotti nel luogo di produzione, in transito ed a destinazione, impedisce la libera circolazione delle merci e lede gli interessi del commercio, si impegna col presente Trattato ad abbandonare del tutto questi modi di tassazione, coi limiti indicati nella sezione 8ª.

Il Governo britannico in cambio acconsente a permettere che, oltre alla tariffa convenzionale ora in vigore, una sopratassa sia prelevata su tutte le merci importate dall' estero per opera di sudditi britannici, e sui prodotti chinesi destinati alla esportazione od agli scambii da farsene lungo le coste. È inteso che il " likin „ non sarà ristabilito in alcuna forma e sotto alcun pretesto; che in nessun caso la sopratassa sulle importazioni straniere eccederà l' equivalente di una volta e mezza il diritto di importazione prelevabile secondo il Protocollo finale stipulato fra la China e le Potenze il 7 Settembre 1901; che il pagamento della tassa di importazione e della sopratassa assicurerà per le importazioni, in mano di Chinesi o di non Chinesi, in imballaggio originale o no, la completa immunità da ogni altra tassa, visita o dilazione di trasporto; e che l' ammontare totale delle tasse prelevabili su prodotti indigeni destinati alla esportazione non eccederà in alcun caso il 7 ½ % *ad valorem*..

Avendo presenti costantemente questi principii fondamentali, le Alte Parti Contraenti si sono messe d' accordo circa i seguenti metodi di procedura:

(RIASSUNTO)

1. Impegno di togliere tutte le barriere di " likin „.
2. Consenso del governo britannico alla sopratassa di 1 ½ % sul diritto di importazione del 5 % ammesso dal Protocollo del 1901.
3. Conservazione degli stabilimenti doganali (custom-houses) indigene.

Il trattato dovrebbe (art. 13) entrare in vigore il 1 Gennaio 1904 ed a questa data dovrebbero abolirsi tutte le barriere di " likin „. Il governo chinese (art. 14) aderiva a tali clausole colla

---

[Cfr. l'al. 3 dell'art. 3 del Trattato che dispone: " Se le merci sono trasportate per il consumo locale in una località che non appartenga ai " settlements „ o *concessioni* straniere di un porto aperto, esse vi diventano suscettibili della tassa di consumo di cui la sezione 8ª].

4. Conservazione delle tasse e del " likin „ sull'opio consolidando e trasformando il " likin „ in sopratassa.

5. Il diritto incontestato della China di tassare l'opio indigeno, non deve dar pretesto a tassare altre merci o di arrestarne i trasporti.

6. Abolito il " likin „ sul sale, esso sarà consolidato colla tassa sul sale, e riscosso nel luogo di produzione o alla prima stazione di esazione dell'imposta incontrata nella provincia dove il sale deve essere consumato.

7. Rimaneggiamento della tariffa convenzionale nei limiti del 5 %.

8. L'abolizione delle tasse interne diminuirà il reddito dello Stato. La sopratassa ha lo scopo di dare allo Stato un compenso per questa perdita. Ma resta pur a darsi un compenso per la perdita del reddito del " likin „ in quanto deriva dal commercio interno. Resta pertanto inteso che il Governo chinese potrà imporre una tassa di consumo sui prodotti di origine chinese non destinati all'esportazione. Tale tassa dovrà prelevarsi soltanto nei luoghi di consumo, e non gravare le merci durante il transito. Il governo chinese si impegna a far sì che dagli ordinamenti relativi a questa tassa, non possa derivare un impedimento nè alle merci estere nè a quelle indigene destinate all'esportazione. *Come è disposto nella sezione 3., la tassa di consumo non dovrà essere prelevata nei settlements o concessioni straniere.*

9. Importi equivalenti al diritto di importazione saranno prelevati su tessuti di lana a macchina e stoffe prodotte in China sia da stranieri sia da Chinesi in qualunque parte del territorio.

10. Ingerenza del personale superiore della amministrazione internazionale delle dogane nella riscossione di queste tasse interne. Questi ufficiali eserciteranno una sorveglianza efficace sull'azione di tali uffici, e nel caso di abuso, esazione illegale, impedimento della circolazione e del transito delle merci od altra causa di fondati lamenti, in seguito a loro rapporto il governatore generale o governatore competente, prenderà senza indugio le disposizioni idonee a porvi riparo.

11. In caso di reclamo contro azioni illegali della amministrazione delle finanze, la decisione spetterà ad una commissione formata da un ufficiale del governo chinese, da uno britannico e da uno delle dogane imperiali; se accolto il reclamo, la indennità sarà subito, nel porto aperto più vicino, pagata dall'amministrazione delle dogane imperiali sul fondo della sopratassa e obbligati gli ufficiali superiori chinesi a punire e rimuovere l'impiegato colpevole. Se il reclamo fosse respinto, chi lo avesse presentato sarebbe condannato nelle spese.

condizione che tutte le Potenze aventi il beneficio della clausola della nazione più favorita, aderissero ad impegnarsi come la Granbrettagna in quanto riguarda il pagamento della sopratassa e le altre obbligazioni imposte dal medesimo articolo del Trattato al governo britannico. Questo poi dal canto proprio poneva per condizione (v. pag. 91) non solo che le altre Potenze accettassero la nuova sopratassa, ma anche che non facessero dipendere la propria adesione nè da concessioni politiche nè da esclusivi vantaggi commerciali. Queste due condizioni erano bastanti a far sì che, anche ratificato il Trattato, la efficacia ne dovesse restar paralizzata dalle difficoltà d'una o d'altra specie dipendenti dall'atteggiamento delle altre Potenze. Ma a tali ostacoli altri se ne aggiunsero dipendenti dalle opposizioni mosse da più parti nella stessa Granbrettagna contro il Trattato, che ancora non ha avuta la desiderata ratifica.

Le molte speranze manifestatesi da principio in Inghilterra (1) circa la rapida stipulazione ed applicazione di quel trattato, sono dunque finora rimaste deluse; e d' un lato la mancanza d' unanimità delle Potenze (2), dall'altro le abitudini tergiversatrici della diplomazia chinese, faranno scorrere più lungo tempo che da principio non si credesse, prima che il “ likin „ sia abolito o trasformato. Anche in questo rapporto si manifesterà poi l'antagonismo fra le Potenze che desiderano una China florida ed attiva che diventi un operoso mercato, e quelle che desiderano una China preparata dalla debolezza politica ed economica a diventare, sènza mezzi di resistenza, facile preda della conquista.

Ma, comunque sia di ciò, l' abolizione generale del “ likin „ non è così prossima, (3) che non conservi importanza pratica la

---

(1) V. *Times* 29 Luglio 1902, pag. 5, col. 2 Telegramma da Rangoon. Il console britannico a Teng-Yueh-ting informava il governo della Birmania che tutte le tasse ed esazioni erano cessate sulla via di Bhamo, ed egli prevedeva che alla Birmania si presentasse ormai l'occasione di diventare la sola via commerciale verso l' Yunnam per i filati di lana dell' India, i prodotti di Manchester ed il tabacco di Canton.

(2) V. l' opinione sfavorevole del generale Sharrets, perito americano per le tariffe chinesi, che dichiaravasi contrario al progetto per l' abolizione del “ likin „, nel *Times* del 6 Agosto 1902, pag. 3, col. 1. Il Sharrets informava il Vicerè di Nanking che il governo americano non sarebbe per entrare negli impegni enunciati nell' art. 8 del Trattato di sir James Mackay in rapporto coll' abolizione del “ likin „.

(3) Il 12 Novembre 1902 il governo chinese notificava ai ministri stranieri che i tessuti importati nell'interno dagli stranieri avrebbero in

esenzione che ne pretendono gli stranieri nell'interno delle concessioni. Nè tale esenzione può dirsi misconoscimento della sovranità territoriale.

Sotto altri rispetti però gli stranieri dei " settlements „ agiscono sovente come se questi fossero giuridicamente situati fuori dell'Impero, provocando così le rappresaglie della popolazione e la diffidenza del governo. Nel Maggio del 1874 una sollevazione popolare scoppiò nella concessione francese di Shanghai perchè il Consiglio Municipale intendeva aprirvi una strada attraversando un cimitero appartenente alla corporazione di Ningpo; ed un altro tumulto fu provocato nella medesima concessione per motivi analoghi nel Luglio del 1898. È noto che Li-Hung-Chang attraversante, dopo le ostilità del 1900, i " settlements „ stranieri di Shanghai, vi fù trattato come se varcasse il suolo d' un altro Stato. E le truppe straniere che vi sono sbarcate durante le ostilità delle regioni settentrionali dell'impero, vi hanno tenuta guarnigione per due anni senza allontanarsene, mentre le truppe dei " settlements „ sarebbero state più che sufficienti a mantenervi l' ordine pubblico e a tutelarvi la sicurezza degli abitanti.

Par che nei " settlements „ giunti ormai ad un certo grado di sviluppo, i due concetti contrarî affermatisi fin dal principio della loro formazione [1], lottino l' uno contro l'altro per ispirarne l' esistenza. Questa è ancora giuridicamente conforme al primo concetto secondo il quale i " settlements „ devono considerarsi soltanto come il risultato delle immunità personali e delle speciali guarentigie amministrative degli abitanti. Ma sempre più tende ad affermarvisi il secondo concetto secondo il quale i " settlements „ dovrebbero considerarsi, dal punto di vista della China come espropriazioni di sovranità, e da quello dell' Europa come un aspetto nuovo della sua multiforme attività coloniale.

Tale ultima tendenza è aiutata dal carattere esclusivo dei gruppi europei che vivono nei " settlements „ e si sentono e mostrano di sentirsi del tutto estranei per indole e per interessi morali, al popolo presso il quale vivono ed allo Stato del quale sono ospiti, e del quale si abituano a considerare anche gli interessi materiali più legittimi, quali indebiti ostacoli agli interessi proprî.

---

avvenire dovuto pagare il " likin „ al tasso del 6 %, cioè allo stesso tasso applicato ai tessuti mandati nell' interno da sudditi chinesi.

(1) V. pag. 68-70.

Poichè, come dice il Diosy (1) non v' è probabilmente un' altra società di uomini viventi lontani della patria, che, d'un lato isolati anche dall' esistenza del proprio paese, siano dall' altro, nel tempo stesso, così assolutamente isolati dal popolo presso il quale vivono, così completamente inaccessibili ai sentimenti ed alle aspirazioni degli indigeni, come i gruppi d'Europei e, in proporzioni minori, di Americani, che risiedono in aree distinte nei porti dell' Estremo Oriente.

13.

Autorità e leggi Europee.

Le immunità personali e giurisdizionali e quelle locali ed amministrative di cui godono gli stranieri in China fanno sì che (esclusi i rapporti strettamente pertinenti al riconoscimento della sovranità territoriale) si facciano valere fra quei gruppi estranei alla popolazione chinese, più assai che non quelle indigene, le leggi e le autorità europee. Tale impero estraterritoriale delle autorità e delle leggi patrie è conforme al diritto consolare di tutti i popoli di coltura europea, (2) ed è affermato, nei riguardi dei " settlements „ e delle loro costituzioni municipali, dall' " Order in Council „ britannico del 1881 (3) che dispone : " Il Ministro di S. M. in China può.... associarsi ai ministri d' altre Potenze amiche di S. M. per fare od adottare Regolamenti a fini analoghi a quelli dei Regolamenti enumerati nell' elenco annesso a quest' ordine, e conosciuti comunemente col nome di " Shanghai Land Regulations „ e per fare od adottare qualunque altro Regolamento per il governo municipale di altre " concessioni „ o " settlements „ in China ; ed in quanto riguarda i sudditi britannici, tali Regolamenti comuni, saranno così validi ed obbligatorii come se si riferissero esclusivamente ai soli sudditi della Granbrettagna „ (4).

---

(1) *Diosy. The New Far East*, pag. 18.

(2) V. Catellani. I " settlements „ europei e i privilegi degli stranieri nell' Estremo Oriente. — Parte I. I privilegi degli stranieri, Venezia. — 1902. — Estratto dagli Atti del R. Istituto Veneto, Vol. LXI, Parte II.

(3) Art. 6, 7, 8 e 9.

(4) Art. 11. Regulations made under this Order shall not have effect unless and until they are approved by H. Majesty, that approval being

Da tale immunità dei singoli stranieri residenti nei " settlements ", da tanta parte delle leggi e della giurisdizione chinese, combinata colla dipendenza personale degli stessi stranieri dalle leggi e dalle autorità della patria, e dall' accordo intervenuto fra queste ultime autorità per coordinare insieme il proprio impero sui sudditi rispettivi, per organizzare le municipalità e per imporre regole comuni di convivenza ai forestieri di varia nazionalità viventi nei " settlements ", è derivato in questi ultimi tutto un vasto campo di competenza riservata ad autorità ed a norme che sono straniere o in sè o nell' origine della investitura e dell' autorità loro.

Secondo il sistema iniziale dei " settlements " o " concessioni " assegnati esclusivamente ai sudditi di un determinato paese, bastava l' accordo delle autorità territoriali con quelle dello Stato ai sudditi del quale il " settlements " era stato attribuito, perchè i regolamenti relativi ad ogni singolo " settlement " vi diventassero obbligatorii per tutti i residenti e perchè questi vi fossero soggetti, anche nei rapporti collettivi ed amministrativi, alle autorità che vi erano costituite. Tale era la condizione originaria del " settlement " britannico di Shanghai, che " doveva essere esclusivamente riservato alla bandiera inglese; dove nessun fondo doveva essere concesso ad altri che a sudditi britannici, eccettochè col mezzo e coll'intervento del console del Regno unito; e dove le abitazioni chinesi dovevano essere prontamente abbandonate, nè sostituite da altre " (1). Analoga era la condizione della " concessione " francese della stessa città, come risulta dal Proclama del Taotai Luh, emanato il 6 Aprile 1849 a richiesta del console Montiguy, dove è detto che " se persone appartenenti ad altra nazione desiderassero fare acquisti o fabbricare nei limiti suindicati, dovranno ricorrere al console francese, il quale delibererà ed agirà in loro favore ". La concessione inglese di Canton riservava la vendita dei

---

signified through one of H. M. 's Principal Secretaries of State, save that, in case of urgency declared in any such Regulations, the same shall take effect before that approval, and shall continue to have effect unless and until they are disapproved by H. M., that disapproval being signified through one of H. M. 's Principal Secretaries of State, and until notification of that disapproval has been received and published by H. M. 's Minister in China.

(1) *Chinese Repository*. Vol. XVIII, 1849, pag. 332, 333 cit. dal Cordier, *Les origines* ecc.

terreni ai soli sudditi britannici; ma ben presto [1] anche in quella concessione gli acquisti dei fondi furono riconosciuti accessibili a tutti, eccettuati i chinesi, i quali alla loro volta poterono far poi cadere anche questo divieto.

Nei " settlements „ internazionali pertanto, sia per la concessione della loro area a più nazioni, sia per la concessione dell'area ad una nazione senza che restassero esclusi dal possedervi fondi i sudditi di altre, l'impero delle autorità e delle leggi straniere risultava dalla soggezione personale dei singoli residenti alle leggi patrie, dai poteri giurisdizionali ed amministrativi dei consoli in confronto dei proprii connazionali, dalla azione o cooperazione delle autorità sovrane competenti nel creare per la municipalità particolari ordinamenti e particolari organi amministrativi, e infine dalla accettazione, che potrebbe dirsi contrattuale, da parte dei singoli censiti, delle norme particolari sotto l'impero delle quali s'intende che debbano risiedere e possedere.

Per quanto riguarda i rapporti fra lo Stato dal quale dipende un residente straniero e lo Stato cui appartiene il territorio del " settlement „, la soggezione del suddito del primo ai particolari regolamenti municipali vigenti in una di tali municipalità è leggitimata da stipulazioni particolari fra i due paesi, delle quali è un esempio l'articolo IV n. 7 del Trattato anglo-coreano del 1883 che dispone: " I sudditi Britannici in Corea saranno soggetti a quei regolamenti municipali e di polizia, ed agli altri regolamenti diretti alla tutela dell'ordine, della tranquillità e del buon governo, che saranno approvati dalle autorità dei due paesi. „

Nei rapporti fra i varii Stati di civiltà europea i sudditti dei quali sono ammessi a risiedere ed a possedere nei limiti d'un " settlement „, la soggezione dei cittadini rispettivi alle autorità ed ai regolamenti particolari del " settlement „ stesso, risulta pure da accordi stipulati fra gli Stati interessati. Di tali accordi è un esempio il patto del 3 Ottobre 1884 per lo stabilimento di un " settlement „ generale a Chemulpo. In quel patto infatti l'articolo 5 espressamente riserva che " nessuno, eccettuati i sudditi o cittadini degli Stati che abbiano trattati colla Corea e le autorità dei quali abbiano notificata la loro accettazione di questo patto, abbia facoltà d'acquistare o di locare terreni nei limiti del " settlement „

---

(1) Mayers l. c., pag. 132-134.

straniero, o possa ottenere titoli di concessione negli stessi limiti „. E la formula di concessione di terreno annessa al medesimo patto, contiene sei condizioni, la terza delle quali impone che “ ogni trapasso di un lotto di terreno situato nel “ settlement „ straniero, debba essere fatto a persona appartenente ad una delle suaccennate Potenze, e debba essere compiuto davanti alle autorità competenti dello Stato del cedente e di quello del cessionario „, e che l' acquirente debba far seguire il contratto dalla seguente dichiarazione: “ In considerazione del titolo relativo al fondo......... io sottoscritto mi impegno ad adempiere alle condizioni annesse al titolo stesso, e mi riconosco obbligato ad osservare i Regolamenti Municipali del “ settlement „ straniero generale di Chemulpo, sotto pena di 25 dollari di ammenda per ogni trasgressione „.

L' impero delle leggi e dei regolamenti stranieri, formino questi parte della legislazione patria dei residenti, o siano particolari alla municipalità straniera del cui ordinamento si tratta, ha certo più gran parte nella esistenza comune di quei residenti stranieri che non l'impero delle leggi e delle magistrature territoriali proprie del paese dove i “ settlements „ sono stabiliti. Ma l' autorità di quelle leggi e magistrature straniere nel “ settlement „ debbono considerarsi, anzichè come l'effetto di una nuova e particolare sovranità territoriale, affermatasi su quello, piuttosto come la risultante di una serie più o meno numerosa, secondo i casi, di rinuncie, di delegazioni, di investiture e di accettazioni spontanee, a costituire la quale contribuiscono lo Stato nel cui territorio il “ settlement „ è assegnato ai residenti stranieri, gli Stati cui appartengono questi ultimi e perfino in certi casi i singoli che vengono ad abitarvi ed a possedervi.

Abbandonato il limite ch' era imposto agli stranieri ammettendoli a poter acquistare e possedere fondi soltanto nell' area dei “ settlements „ o concessioni, la condizione loro giuridica rispetto a tutte le proprietà od altri diritti reali da loro acquistati, risulta dal diritto territoriale chinese e dalle immunità personali e giurisdizionali che a loro sono garantite dai Trattati fra la China ed il paese al quale essi appartengono. Ma nell'area dei “ settlements „, a determinare la condizione giuridica degli stranieri nei rapporti di diritto amministrativo e giudiziario, cooperano due altri elementi, l'uno individuale e volontario, l'altro collettivo e di cooperazione o, piuttosto federativo, fra i varii Stati interessati. E di tali due elementi bisogna tener conto per poter giu-

stificare e comprendere quella apparente forma particolare di autorità e di quasi sovranità locale che nel governo dei " settlements „ si manifesta.

Le " Land Regulations „ di Shanghai del 1854, che altro sono infatti se non una manifestazione federativa, per effetto della quale una parte dei privilegi concessi agli stranieri ed una parte delle corrispondenti potestà delle loro rispettive autorità nazionali, vengono messe in comune e coordinate a beneficio delle nuove e distinte comunità da loro formate? Così si arrivava a poter legalmente imporre ai possessori stranieri del suolo l'espropriazione per utilità pubblica municipale (1). Così si potevano allontanare dall' abitato le materie infiammabili e le altre merci pericolose, obbligandone i proprietarii, qualunque fosse la loro nazionalità, a depositarle in luogo appartato; si potevano obbligare, senza distinzione, tutti i residenti a non ingombrare le strade, ed a non disturbare la circolazione e la sicurezza dei viandanti con immondizie, sparo d' armi da fuoco, od altre cose od atti pericolosi (2); si poteva limitare a tutti gli abitanti del " settlement „ la facoltà di aprire alberghi, trattorie, luoghi di svago, e vendite di liquori (3); si poteva dare alla Municipalità il mezzo di tutelare la pubblica igiene (4), ed obbligare, per salvaguardarla, i proprietarii ad uniformarsi a determinate regole nella edificazione di nuovi fabbricati (5); così infine era possibile organizzare, alle dipendenze del Consiglio Municipale, una forza di polizia alla quale, indipendentemente dalla nazionalità rispettiva, tutti i residenti del „ settlement „ fossero soggetti, e fissare pene ed ammende (6) in cui tutti, per violazione degli Statuti municipali, potessero incorrere. Ad ogni ufficiale di polizia e ad ogni persona chiamata da lui ad assisterlo era riconosciuta fin d'allora (7) la facoltà di arrestare e trattenere in custodia ogni persona colpevole d' infrazione di quelli Statuti e regolamenti, e di trarla davanti al console da cui dipenda, senza aver bisogno, per procedere a tali atti d' autorità,

(1) Art. 5 Mayers, l. c., pag. 358, 359.
(2) Art. 9 Mayers, l. c., pag. 360, 361.
(3) Art. 34 l. c., pag. 387, 388.
(4) Art. 30 e 31 l. c., pag. 583, 584.
(5) Accordo per Chemulpo. Form of Title Deed.
(6) Art. 35, 37, 39.
(7) Art. 38.

di verun' altra giustificazione oltre a quella che può derivare dagli stessi Statuti municipali. L' autorità di polizia ha dunque nel " settlement „ una competenza universale territoriale, che le deriva dall' esistenza di un elemento federativo manifestatosi nell' elaborazione degli statuti dei " settlements „ generali e nella loro approvazione.

La competenza giudiziaria resta invece nazionale; ed il giudizio spetta al console del paese cui il colpevole d' una infrazione a quegli statuti appartenga e davanti al quale può il Consiglio municipale, collettivamente o rappresentato dal suo segretario, agire in qualità di corpo morale (1).

Il Consiglio può agire a tal fine davanti la corte consolare del colpevole o del convenuto; e se tale corte è fuori di Shanghai, o non esiste a Shanghai una rappresentanza consolare dello Stato, si potrà provvedere altrimenti (un tempo provocando il giudizio delle autorità locali (2), ed ora presso la rappresentanza interinale dello Stato interessato) e per le ammende si potrà ottenere soddisfazione anche con procedura sommaria. Le corti consolari delle varie nazioni, e le corti provinciali consolari inglesi o la suprema corte di Hong-Kong possono poi ordinare ad un suddito del paese rispettivo di comparire come testimonio, sia davanti ad un tribunale chinese, sia davanti al tribunale consolare d'un'altra nazione, sedente in China (3).

Ma nella istituzione della " Corte dei Consoli „ più chiara-

---

(1) Art. 13, 14 e 27 v. Herstlett l. c., pag. 567, 572 e 573.

(2) Art. 17. Violazioni degli Statuti ...... " punite dal console competente; se lo straniero colpevole non ha console a Shanghai, la principale autorità chinese può essere invocata dal Consiglio col mezzo di uno o più consoli stranieri, perchè reintegri l'osservanza degli Statuti e punisca chi li abbia violati „. — Cfr. Land Regulations of the British Concession Hankow, 1874, emendate ed approvate con decreto reale del 5 Maggio 1873. Regolameati annessi art. 18. It shall be lawful for any officer or agent of the Council and all persons called by him to his assistence, to seize and detain any persons who shall have committed any offence against the provisions of these bye-laws, and, if he be a Chinese subject or a foreigner belonging to some nationality not represented by a Consul, to hand him to H. B. M.'s Consul to be disposed of according to law. If the offender be a citizen or subject of some nationality duly represented, he shall be handed over to his own Consul for adjudication.

(3) The China and Japan Order in Council, 1865; art. 118 e The China and Japan Order in Council, 1881; art. 48, a.

mente apparisce la cooperazione federativa delle Potenze che esercitano autorità personale sui loro sudditi in China e vi tutelano le immunità locali, a questi attribuite dai Trattati e dalla consuetudine. Dove il " settlement „ è nazionale, siccome le concessioni di terreno a persone di nazionalità diverse da quella dei concessionarii, devono farsi col mezzo e sotto la sorveglianza del console del paese cui tali concessionari appartengono, è naturale che in questo console si accentri, come l' autorità tutoria della municipalità, così anche la competenza a decidere tutte le questioni di contenzioso amministrativo che possono interessarla. Così nelle " Land Regulations „ relative al " settlement „ britannico di Hancau (1) è stabilito che " il Consiglio possa essere citato, nella persona del suo segretario, davanti la Corte consolare britannica di Hancau, da chiunque possa ritenersi offeso da atti del Consiglio stesso o degli ufficiali da esso dipendenti ; e che, essendo attribuita all'attore una indennità, questa, insieme colle spese della lite, debba sommariamente liquidarsi dal console ed essere pagata prelevandone l' importo dai fondi percepiti dalla Municipalità in applicazione di questi statuti „. In tali casi il consiglio municipale può essere citato davanti alla corte consolare della nazione al cui nome il " settlement „ è stato assegnato ; ma il consiglio stesso non può citare davanti a tale corte residenti che non appartengano alla stessa nazionalità ; perchè, in quanto le nazioni rispettive non vi abbiano derogato, vi si oppongono i privilegi consolari, che stabiliscono la competenza esclusiva del console del convenuto.

Una deroga da tale specie di esclusiva giurisdizione è appunto la Corte dei Consoli creata nel " settlement „ internazionale di Shanghai, col fine di avervi una magistratura davanti alla quale, nelle questioni d' indole amministrativa, il Consiglio municipale potesse non solo essere citato dai residenti, ma anche citarli indipendentemente da qualsiasi distinzione della loro nazionalità. Quella corte fu dapprima istituita provvisoriamente dagli agenti diplomatici su proposta dei censiti e dei Consoli (2), e riconosciuta come una istitu-

---

(1) Revisione del 1893. Herstlett l. c., pag. 649-659, v. art. 18.

(2) Herstlett. Vol. II, pag. 561, 562. Memorandum degli agenti diplomatici : " And in reference to the question discussed by the Consuls, relative to a provision for enabling individuals to sue the Council, the undersigned sanction provisionally, and as an experiment subject to future modification, if found expedient, the third proposition brought under con-

zione del " settlement „ dall' articolo 27 delle rivedute " Land Regulations „ (1). Il 10 Luglio 1882, un regolamento particolare di procedura per questa Corte era approvato dal corpo consolare, determinando la formula da usarsi nelle citazioni, la costituzione della cancelleria, la comparsa delle parti con o senza assistenza legale, l' adozione della lingua inglese come ufficiale, i termini e le comunicazioni degli atti alle parti, la pubblicità delle udienze, le testimonianze da assumere su domanda delle parti o per iniziativa della corte (2), i casi di sentenza pronunciata in contumacia, l' ammissione dell' appello alla Corte stessa (3), le condizioni nelle quali è ammessa la decisione senza la presenza delle parti, la forma dei protocolli e delle sentenze, e l' importo delle tasse e delle spese (4).

In tale istituzione è degno di nota il carattere federativo per effetto del quale, creata d' un lato una amministrazione comunale con elementi internazionali, interviene un accordo internazionale corrispondente fra tutte le autorità, investite di privilegi giurisdizionali in quei territori, per creare un unico organo giudiziario con generale competenza nelle contestazioni amministrative quando ne sia parte la Municipalità, senza distinzione di nazionalità degli

---

sideration of the Consuls in their meetings of the 13 July 1869, by which a Court, to be styled the " Court of foreign Consuls „, shall be established at the beginning of each year by the whole body of Treaty Consuls, and instructions shall be given accordingly. „

(1) l. c., pag. 572, 573. Art. 27. " The Council may sue and be sued in the name of their Secretary for the time being or in their corporate capacity ..... and such council or secretary shall have all the right and privileges which private complainants have to recover and enforce judgements. obtained by them, and shall also incur the obligations, which private defendants have in proceeding at law ..... provided that the individual members of the Council not be personally responsible ..... And all proceedings against the said Council or their Secretary shall be commenced and prosecuted before a " Court of Foreign Consuls „ which shall be established at the beginning of each year by the whole body of Treaty Consuls. „

(2) Art. 10.... Evidence may be taken on oath or otherwise as the witness may consider binding.

(3) Art. 12. In any case upon application within sixty days after judgement, the Court may order re-hearing upon such terms as seem just.

(4) *Chronicle* cit. for 1902, pag. 289. Rules of Procedure for the Court of Consuls, Shanghai.

attori o dei convenuti. Questo organo giudiziario comune, non esclude le singole competenze giudiziarie consolari, ma si aggiunge a quelle nel giudicare delle contestazioni amministrative nelle quali, per il carattere internazionale della municipalità, nessuna singola giurisdizione consolare sarebbe stata competente, e, per effetto delle immunità giurisdizionali, doveva ritenersi incompetente la giurisdizione territoriale. La giurisdizione della Corte dei Consoli essendo specialmente amministrativa, le sue sanzioni restavano esclusivamente economiche; erano cioè ammende ed indennità; perfino (art. 11) il rifiuto di ottemperare ad un ordine della Corte, non attribuiva a questa altra sanzione all' infuori del giudizio in contumacia.

Era tale Corte quale doveva essere per corrispondere all'accordo federativo che la aveva creata, e che si riduceva a mettere in comune quel tanto delle singole immunità e giurisdizioni consolari, che era necessario per dare alla vita amministrativa che si creava nel " settlement ,, un fôro competente, senza che l' abbandono delle singole attribuzioni consolari fosse tale da dare a quella giurisdizione particolare carattere di universalità, e senza che la somma delle sue attribuzioni e l' indole del suo titolo e della sua investitura potesse farla considerare come una giurisdizione territoriale rappresentante una funzione di locale sovranità. La Corte dei Consoli vale a dimostrare come la formazione e l' organizzazione del " settlement ,, non importi un passaggio della sovranità territoriale dell'area dove esso è stato stabilito dallo Stato al quale tale area appartiene, allo Stato o agli Stati cui appartengono i residenti stranieri a beneficio dei quali l'area stessa è stata assegnata. La Corte dei Consoli non rappresenta la funzione giudiziaria d' una sovranità territoriale, perchè non ha se non che una competenza complementare amministrativa in quanto le singole magistrature consolari siano, per la varia nazionalità degli interessati e per la materia d'interesse comune che forma oggetto del litigio, incompetenti. Nè il titolo della sua giurisdizione dipende dalla esistenza di una corrispondente sovranità territoriale o locale, per quanto subordinata; ma deriva da una comune rinuncia e da una consociazione federativa formata da tutte le autorità superiori di quelli Stati, che hanno creato lo stesso ente amministrativo, ammesso in tali casi a far valere in giudizio i suoi diritti e rispettivamente chiamato a rendere effettiva la sua responsabilità davanti ad una autorità giudiziaria.

Tuttociò dimostra una volta di più come dalla concessione delle aree per i " settlement „ sia estraneo il concetto, da parte dello Stato concedente, di qualsiasi cessione, e da parte dello Stato favorito di qualsiasi acquisto della sovranità territoriale. Tale soluzione corrisponde anche alle regole vigenti circa quelle estensioni delle aree delle concessioni che possano essere rese necessarie dallo sviluppo dei gruppi stranieri in quelle stabiliti. I francesi hanno invocato ripetutamente per ottenere tali estensioni, l'articolo 22 del Trattato di Whampoa del 1844, laddove è disposto che: " il est bien entendu d'ailleurs que le nombre des maisons et l'étendue des terrain à affecter aux Français ne seront point limités, et qu' il seront déterminés d' après les besoins et les convenances des ayants droit „. La convenzione di Cefù stabilisce (Sez. III. art. 2) che, in ogni porto dichiarato aperto, il " settlement „ straniero debba essere delimitato d'accordo fra i Consoli e le autorità locali. Ma come mai sarebbe possibile che, da parte del presunto cedente come da parte del presunto cessionario, si facesse derivare da accordi stipulati dai Consoli di questo colle autorità locali di quello un passaggio dall' uno all'altro Stato di sovranità territoriale, e si abbandonasse ad ulteriori accordi fra tali autorità ogni successiva estensione di queste aree che pur corrisponderebbe ad un mutamento di territorio e di confini?

La sola enunciazione di tale estrema conseguenza potrebbe assumersi come una dimostrazione per assurdo della impossibilità di sostenere che a fondamento della istituzione dei " settlements „ stia un concetto di sovranità territoriale. Tutto il primo periodo della loro storia e del loro sviluppo, dimostra invece come essi non rappresentino se non che la applicazione, in area distinta e determinata, dei privilegi e delle immunità degli stranieri nell' Estremo Oriente, e come la stessa loro organizzazione municipale rappresenti uno stadio cooperativo e federativo dello sviluppo e della garanzia di quelle medesime immunità.

14.

Condizione degli indigeni nei « settlements ».

Il coordinamento delle varie giurisdizioni e particolarmente l' esercizio delle funzioni di polizia, diventavano più difficili e complicati nei " settlements „ per effetto della presenza nel ter-

ritorio di questi, d' una popolazione indigena. Da principio l' esistenza di tale elemento non era stata preveduta; anzi gli indigeni erano stati, per diversi motivi, esclusi dalle aree assegnate agli stranieri. Ai chinesi, che a malincuore avevano abbandonato il sistema delle fattorie, pareva che la riserva esclusiva delle nuove aree ai forestieri diminuisse l'umiliazione inflitta al loro paese dai trattati che l'obbligavano ad aprire taluni porti al commercio straniero. Agli occidentali quella riserva esclusiva sembrava d'altronde una salvaguardia della loro sicurezza. Sicchè gli uni e gli altri erano indotti da diversi motivi ad andare d' accordo nel cercar di tenere i due elementi, così diversi fra loro, anche topograficamente separati.

Le prime “ Land Regulations „ di Shanghai vietavano infatti lo stabilimento di indigeni nel “ settlement „ britannico, e il Console Montigny scrivendo il 24 Dicembre 1851 al suo ministro per domandare istruzioni circa l' ordinamento della concessione francese ottenuta nel medesimo porto, gli domandava “ si, ainsi que cela s'est pratiqué dans la Concession anglaise, il pouvait être autorisé à empêcher dans les limites de la Concession française les Chinois d' élever des nouvelles costructions „ (1). Riconosciuta e fatta valere la facoltà di decretare tale esclusione, il progresso di Shanghai continuò, fino alla rivolta dei T' aip' ings, ad essere esclusivamente commerciale. Era il sistema delle fattorie modificato in ciò: che non v'era limite nè di numero nè di durata imposto alla residenza dei forestieri, e che questi potevano stabilirsi anche colle proprie famiglie.

Ma le vicende di quel periodo rivoluzionario mutarono completamente così il carattere dei quartieri assegnati ai forestieri, come l' indole della loro vita economica e del loro sviluppo. Nel 1854 circa 20000 indigeni, minacciati dai ribelli, vi si ripararono: e quando, nel 1860, i T' aip' ings mossero all'assedio della città, v'erano nei “ settlement „ più di 500.000 abitanti indigeni. Il divieto non era stato, rispetto a loro, formalmente revocato; ma, poichè la loro presenza favoriva la speculazione edilizia e dava incremento alle entrate municipali con grande vantaggio dei lavori pubblici, non vi fù fatta opposizione nè dai residenti europei nè dalle autorità municipali. Anzi quando, cessata la rivoluzione e

(1) Cordier. *Les origines*, n.° 5, pag. 20,

ritornati in gran numero gli indigeni alle proprie sedi anteriori, i " settlements „ furono travagliati da una grave crisi edilizia, nonchè pensare a far valere in confronto dei rimasti la norma dei vecchi ordinamenti che avrebbe potuto essere invocata per espellerli, gli europei cominciarono a deplorare che il loro numero fosse troppo scarso. Nel 1870 v'erano ancora nei tre " settlements „ 75000 indigeni, nel 1880, 107-812, nel 1890, 168.129, e nel 1900, 436.922, dei quali 115.150 nel " settlement „ britannico, 147.566 in quello americano riunito al primo, (Hongkew), 36999 nel distretto occidentale, 10.394 in case di stranieri, mulini ecc. pertinenti ai due " settlements „, 23.853 in gruppi eccentrici sparsi nei loro limiti territoriali, 11.331 a bordo di navi e battelli, e 80526 nella Concessione francese. Così una cifra di poco inferiore a quella del 1860 è stata raggiunta dalla popolazione indigena, con tendenza a continuare nell' aumento, che è stato di oltre il cento per cento nell' ultimo decennio. E non trattasi di un' affluenza incomposta e tumultuaria, com' era nel caso del periodo rivoluzionario trascorso ormai da un mezzo secolo, ma bensì di una progressiva immigrazione attratta ai " settlements „ di Shanghai dagli elevati salarii che il lavoro tecnico ed anche quello rozzo vi trovano in numerose industrie. Sicchè l' aumento dell' immigrazione indigena vi continua quantunque gli affitti abbiano avuto nell' ultimo decennio un' aumento oscillante fra il trenta e il sessanta e toccante in taluni casi perfino il cento per cento, e quantunque, anche sotto ogni altro rispetto, il costo della vita vi sia, durante lo stesso periodo di tempo, notevolmente aumentato.

Gli indigeni residenti nei " settlements „ di Shangai e degli altri porti aperti agli stranieri, sono giuridicamente sudditi chinesi, non usciti dal territorio e pertanto non sottratti all'autorità dello Stato al quale appartengono. D' un lato è indubbia la loro sudditanza chinese cui nulla hanno fatto per poter validamente sottrarsi; dall' altro lato è del pari certo il carattere chinese del territorio che son venuti ad abitare; sicchè per effetto di tale residenza non possono considerarsi come chinesi stabiliti all'estero.

La loro condizione giuridica ha dato occasione ad un conflitto fra il governo chinese e le autorità municipali poco dopo iniziato lo stabilimento degli indigeni nei limiti del " settlement „ britannico. Le autorità chinesi pretendevano di poter imporre a quei loro sudditi non solo il pagamento delle tasse ordinarie, ma anche quello delle tasse particolari di guerra, mentre il Consiglio muni-

cipale sosteneva che la protezione straniera sotto la quale quegli indigeni erano riparati, dovea salvaguardarli, finchè durava, da ogni azione fiscale del governo del loro paese. (1) Il ministro inglese a Pechino riconobbe però allora i diritti del governo chinese; e dall' intervento di lui è derivato un accordo, secondo il quale le tasse chinesi allora esistenti dovevano essere pagate dagli indigeni abitanti nei " settlements „ senza veruna sovrimposta, ad eccezione d' una tassa del 16 per cento sulla totalità del reddito, pagabile per metà alle autorità chinesi e per metà alle autorità municipali in compenso dei servizii pubblici organizzati e stabiliti nel " settlement „.

Nella concessione francese il Console si mostrò sempre più restìo a riconoscere l'autorità del governo e degli ufficiali pubblici chinesi sui residenti indigeni; ma nel 1863, in seguito ad un conflitto col console degli Stati Uniti, anche quello francese s'indusse a riconoscere la persistenza della sovranità territoriale chinese. E un'applicazione concreta di tale riconoscimento è stato nel 1865 il procedere alla chiusura, in seguito a domanda delle autorità chinesi, dei lupanari e delle case da giuoco che attraevano nella concessione francese molti elementi corrotti della popolazionee dai quali la municipalità traeva una gran parte dei propri redditi. Anche gli sforzi del governo chinese per sorvegliare il commercio del lavoro che si faceva nei porti aperti a danno di operai indigeni, e per la protezione di questi ultimi, finirono per conseguire un buon successo. Nè per impedirne la riuscita si sollevarono eccezioni contro la sovranità chinese sui " settlements „ ma si è potuto anzi trovarvi un aiuto in particolari stipulazioni dei trattati internazionali (2).

Le autorità chinesi risiedono nella città indigena, e sono rappresentate a Shanghai da un intendente di circuito, o Taotai, e da un Chi-Hien o Magistrato del distretto; e poichè i " settlements „ non hanno cessato di essere territorio chinese, e gli indigeni che

---

(1) Mayers l. c., pag. 371, 372, 381 e 382.

(2) Trattato della China col Portogallo del 28 Aprile 1888.

Art. 14. " I sudditi portoghesi, residenti nei porti aperti, possono assumere in servizio sudditi chinesi ed impiegarli in lecite occupazioni in China, senza impedimento o limitazione da parte del governo chinese; ma non li impegneranno per paesi stranieri in contravvenzione colle leggi della China. „

vi risiedono non hanno cessato d'essere sudditi dell'impero, l'autorità di quei magistrati resta su loro incontestabile. Ogni ordine di arresto ed ogni citazione che siano emanati da loro e che debbano eseguirsi nel territorio del " settlement „ debbono essere presentati prima alle autorità straniere e da queste essere legalizzati prima di poter avere esecuzione nell'area amministrata dal Municipio.

Tale procedura ha l'apparenza d'essere l'effetto d'una rinuncia dello Stato chinese alla sovranità territoriale sulle aree dei " settlements „ nel senso che quello Stato, conservando la sovranità personale sui proprii sudditi, non possieda più intero l'esercizio della sovranità territoriale sull'area del " settlement „ da loro abitata, ma n'abbia ceduta l'amministrazione, coll'esercizio per un termine indefinito delle prerogative sovrane (a guisa di Cipro o della Bosnia-Erzegovina da parte della Turchia) ad altri Stati, o comunque ad autorità straniere.

Ma non v'è punto bisogno di ricorrere a questa parziale rinuncia, e trasmissione dell'esercizio di talune prerogative sovrane, per spiegare la limitazione che l'esercizio concreto degli atti di sovranità chinese incontra nelle prerogative della amministrazione municipale ed in quelle delle autorità consolari. Tutti questi limiti e questa subordinazione degli atti esecutivi dell'autorità chinese all'approvazione o alla materiale cooperazione dell'autorità straniera, sono, anzichè una caratteristica particolare dei " settlements „, piuttosto una conseguenza generale della immunità locale attribuita in China agli stranieri. (1) L'articolo 22 del trattato italo-chinese dispone ad esempio che " se un malfattore chinese trovi ricovero in case od a bordo di navi italiane, non gli sarà dato aiuto nè asilo ; ma questo malfattore sarà invece consegnato alle autorità chinesi sulla domanda ch'esse ne facciano al console. „ E l'articolo 10 del trattato chinese-brasiliano del 3 Ottobre 1881 dispone che " si des sujets chinois en Chine, coupables personnellement, ou complices de quelque crime, se réfugient dans les résidences, les magasins ou les navires de commerce des sujets Brésiliens, les autorités chinoises en informeront officiellement le Consul, et enverront des agents chinois pour procéder à l'arrestation, de concert

---

(1) V. la prima parte cit. di questo studio, cap. 6. Immunità locali ottenute dagli stranieri, pag. 45-50.

avec les agents brésiliens. „ Questo è, nei rapporti fra gli Stati dell' Estremo Oriente (eccettuato il Giappone) e gli altri paesi, diritto comune.

È pertanto naturale che, nell' area assegnata alla residenza degli stranieri, dove un gruppo di questi ultimi siasi formato ed abbia costituito un particolare organismo amministrativo, debbano valere almeno quelle stesse immunità che i Trattati riconoscono nelle singole abitazioni e proprietà degli stranieri, esistenti isolatamente in territorio chinese. Sicchè la necessaria cooperazione delle autorità consolari, e la eventuale subordinazione, a queste ultime, degli atti esecutivi ordinati dalle competenti autorità territoriali nei riguardi di indigeni residenti nei " settlements „, non sono effetto d' una particolare rinuncia o diminuizione dei diritti della sovranità territoriale chinese, nè della creazione d' una particolare e parziale sovranità territoriale straniera che ne contrasti il riconoscimento e l' effettuazione concreta, ma sono piuttosto applicazioni della normale immunità locale stipulata a favore degli stranieri in China. Tale immunità locale si manifesta collettivamente rispetto a tutta l'area del " settlement „ e a tutte le abitazioni che in quella sono stabilite, perchè è la somma delle immunità locali singole che gli stranieri vi potrebbero invocare; perchè quell' area era originariamente riservata ai soli stranieri ad esclusione degli indigeni; perchè questi, a titolo di residenza, vi sono ospiti di quelli; e perchè, a rendere complete le guarentigie derivanti dai Trattati, non è meno necessaria quella immunità locale al gruppo di stranieri stabilito nel " settlement „, che non sia necessaria per la isolata residenza di uno straniero contemplata dalle stipulazioni testè citate. Trattasi dunque di una applicazione collettiva dell' immunità locale sancita dai trattati, la quale se limita le concrete manifestazioni della sovranità territoriale, specialmente in quanto sono atti esecutivi, non le limita nè in proporzioni diverse nè a diverso titolo di quello che avvenga rispetto alle singole abitazioni degli stranieri esistenti in territorio chinese.

Senza dubbio, essendo il " settlement „ municipale un ente amministrativo, ed essendo pur esso un ente straniero alla China per l' indole sua e per gli elementi che contribuiscono a costituirlo, si ha, come conseguenza della dimora degli stranieri in quell' area, una subordinazione amministrativa degli indigeni che vi dimorano, alle autorità municipali straniere. Si è però riconosciuto rispetto a tali residenti indigeni ogni effetto della sudditanza chinese e la

piena potestà in loro confronto delle loro autorità nazionali. D' un lato infatti è stato ammesso, come si è già accennato ([1]), il diritto di quelle autorità di tassare i chinesi residenti nei " settlements „ : dall' altro si è riconosciuto fin dal Luglio 1854 dall' assemblea dei censiti che il consenso delle autorità chinesi era necessario per poter prelevare tasse a carico dei chinesi residenti nei limiti municipali. Quanto poi alle regole edilizie, che quei residenti erano obbligati ad osservare fin dalla promulgazione delle " Land Regulations „ del 1854 ([2]), trattavasi di una subordinazione d' indole municipale che tanto meno implicava negazione o diminuizione della sovranità personale chinese, inquantocchè le autorità chinesi insieme colle autorità diplomatiche straniere contribuivano ([3]), alla creazione del " settlement „ ed a dar forza di legge agli Statuti municipali. In questo senso è legittima, per effetto d' una specie di investitura internazionale, anche nei riguardi degli indigeni, l' azione della forza di polizia costituita nei singoli " settlements „ municipali. Tale forza pubblica nel " settlement „ internazionale di Shanghai si compone di 94 europei, 173 indiani e 550 indigeni, e di 45 europei e 106 indigeni nella " concessione „ francese. La loro azione del resto è soltanto amministrativa e di polizia, restando riservata ogni azione giudiziaria alle autorità nazionali dell' imputato. Tale riserva esclusiva della giurisdizione nazionale, rende anzi difficile il mantenimento della disciplina fra quelle stesse truppe che, in quanto siano indigene, restano giudicabili per ogni reato, soltanto dai proprii magistrati.

Per i chinesi che risiedano, a qualunque titolo, nei " settlements „, vale dunque quella regola di giurisdizione nei processi misti che è sancita nei trattati fra la China e le altre Potenze ([4]) Se non che, per rendere più pronta e dotata di maggiori garanzie l' amministrazione della giustizia, nel 1864 vi fù stabilita per suggerimento di Sir Harry Parkes, una corte mista, composta di magistrati chinesi ed ufficiali consolari delegati dai principali consolati e presieduta da un ufficiale del grado di " Tung-chi „ o sottoprefetto. La corte sedeva originariamente presso il consolato bri-

---

(1) V. pag. 109.

(2) N. 8. Mayers l. c., pag. 360.

(3) V. pag. 98-100.

(4) V. la prima parte di questo studio Cap. 4. La giurisdizione nelle controversie tra stranieri ed indigeni pag. 21-33.

tannico, e dal 1899 è stata trasferita in un maestoso edificio eretto espressamente per darle una residenza corrispondente all'importanza ed alla dignità del suo ufficio. La concessione francese ha una corte mista propria che siede al consolato francese.

L'attività della corte mista è determinata in materia civile e penale dalle regole pattuite nei Trattati vigenti circa la competenza; ma, sopratutto in materia civile, son numerosi i reclami dipendenti dal fatto che quel magistrato non ha i poteri sufficienti a rendere effettivamente esecutive le proprie sentenze. In materia penale la corte punisce le infrazioni minori, colla prigionia scontata sotto custodia della polizia municipale; nel caso di reato più grave il colpevole è consegnato per la applicazione e l'espiazione della pena alle autorità della città indigena.

Tutto questo sovrapporsi di competenze amministrative e giudiziarie, di sovranità territoriale e di delegazione di taluno dei suoi attributi sovrani, non è immune nella pratica da incertezze e da confusioni. Sicchè non è a stupirsi che fra i voti di riforma presentati nel 1896 al commissario d'inchiesta inglese Byron Brevan dal gruppo di Shanghai della « Associazione della China „ vi fosse quello che si istituisse una giurisdizione particolare pel " settlement „ straniero di Shanghai [1]. E ciò sarebbe tanto più necessario inquantochè al concetto, che si potrebbe dire " ortodosso „, di chi considera queste varie magistrature come altrettante giurisdizioni egualmente " personali „ create in territorio chinese, contrasta il concetto " semicoloniale „ non abbandonato mai del tutto dai francesi ed ora accettato anche da altri, e secondo il quale la giurisdizione delle corti consolari e miste di un " settlement „ dovrebbe considerarsi come funzione giudiziaria di una sovranità territoriale particolare formatasi nel " settlement „ stesso.

Con tale dissidio è in rapporto un conflitto manifestatosi nella primavera del 1902 fra la Municipalità del " settlement „ internazionale di Shanghai ed il consolato francese di quella città. Il 17 Aprile di quell'anno il magistrato della Corte mista sedente nella concessione francese emanava un mandato per l'arresto di quattro indigeni di buona condizione residenti nel " settlement „ internazionale, cioè nell'area della Municipalità internazionale e non in quella della concessione francese. Questi indigeni erano con-

---

(1) V. Brandt l. c., pag. 65-67.

venuti in una causa civile da un altro indigeno residente nella concessione francese, davanti alla corte mista di quest' ultima " concessione. „ V' erano gravi indizii di estorsione a carico dell' attore. Ciononostante il console francese domandava che i convenuti fossero obbligati a presentarsi per il giudizio davanti alla corte mista della sua " concessione „. Era stato seguito antecedentemente in casi analoghi il sistema di non procedere ad alcun arresto nel " settlement „ internazionale, finchè la corte mista in quest' ultimo costituita, non avesse proceduto sommariamente ad un' inchiesta dalla quale risultasse il buon fondamento della domanda. Ma in tal caso il decano del corpo consolare M. Goodnow, console americano, convocò i suoi colleghi ed insieme con loro deliberò, senza tener conto delle proteste del Consiglio Municipale, non solo di esigere l' esecuzione del mandato di comparizione in questo caso, ma anche di negare in genere alla Municipalità il diritto di discutere e di impedire l'esecuzione d'un mandato d'arresto emanato a carico di un chinese e controfirmato dal decano del corpo consolare.

In questa deliberazione tutti i consoli furono unanimi; ma il Consiglio Municipale ed i principali residenti del " settlement „ straniero non desistettero dalla protesta, e convocarono un " meeting „ per rinvigorire quella protesta e per rivendicare quelli che essi dichiaravano diritti della loro comunità, contro un sistema che abbandonerebbe la popolazione chinese del Comune all' arbitrio del Console anziano, ogniquavolta questi controfirmasse un mandato d'arresto emanato da una corte sedente fuori dei limiti della Municipalità internazionale.

Senza dubbio un precedente grave era costituita da una decisione che non riferendosi soltanto al caso in questione, ma elevandosi a principio generale di condotta per l'avvenire, potenzialmente trasferiva quasi mezzo milione di chinesi abitanti il " settlement „ internazionale, fra i quali abbondano i ricchi banchieri e i negozianti, dalla giurisdizione cui sono stati sottoposti da mezzo secolo, ad una giurisdizione straniera e da loro considerata come incompetente. E tale decisione minacciava, indipendentemente dalla questione di diritto, tanti interessi, da esser naturale che il Consiglio Municipale e tutta la popolazione del " settlement „ se ne allarmassero. Infatti il 16 Maggio una assemblea dei censiti del " settlement „ internazionale, approvava all'unanimità un voto di solidarietà colle proteste del Consiglio Municipale, esortando quest'ultimo ad ado-

perarsi in futuro per impedire senza eccezioni che un indigeno possa essere arrestato nei limiti territoriali del Municipio, e condotto coattivamente al di là di quei limiti, senza l'assenso della Corte mista sedente in quello stesso territorio. Il corpo consolare incaricava frattanto una commissione di studiare la questione dell' indole giuridica e della competenza della Corte mista francese, ma nello stesso tempo notificava al Consiglio municipale il suo completo dissenso dalle risoluzioni adottate dall'assemblea dei censiti.

Alle proteste del Consiglio municipale si univano frattanto quelle delle corporazioni chinesi le quali nei primi giorni di Giugno indirizzavano una petizione al Taotai, unanimemente pregandolo di indurre i magistrati delle corti miste ad adottare una procedura conforme alla risoluzione dell' assemblea dei censiti, e di dichiarare illegittima la traduzione coattiva di qualsiasi indigeno oltre i limiti del " settlement „ dove abbia il proprio domicilio, senza un preliminare esame del caso da parte della Corte mista dello stesso territorio. Più tardi il console britannico si staccava dal concerto dei suoi colleghi, e, forse indotto a ciò, come disse il deputato Walton alla Camera dei Comuni nella seduta del 6 Agosto, dai richiami del suo Governo nella questione di principio, difendeva la soluzione voluta dal Consiglio Municipale; e frattanto la commissione speciale nominata dai consoli, concorreva con quello francese nel formulare, a titolo di *modus vivendis*, talune regole provvisorie (provisional rules) circa la giurisdizione delle corti miste in entrambi i " settlements „ francese ed internazionale. Queste regole provvisorie non sono tali da eliminare, nemmeno come " *modus vivendi* „, ogni conflitto, perchè non considerano il caso in cui un francese attore contro un chinese davanti la Corte Mista della concessione francese domandasse che il convenuto, residente nel " settlement „ straniero, fosse obbligato a riconoscere, secondo l' articolo 14 del Codice Civile Francese, la competenza della corte mista del municipio dell' attore, ed a presentarvisi; e tanto sotto questo aspetto quanto sotto gli altri provvisoriamente regolati, la questione dovrà essere risolta, non come elemento di giurisprudenza pratica, ma mediante regole fondamentali da coordinarsi fra i governi di tutti i paesi interessati (1).

---

(1) *Times*, 6 maggio 1902, pag. 5, col. 1, 7 Maggio, pag. 9, col. 4; 20 Maggio, pag. 3, col. 3; 6 Giugno, pag. 5, col. 4; 12 Giugno, pag. 7, col. 3 e 7 Agosto, pag. 4.

Tutta la questione dipenderà, nella soluzione sua, dal carattere giuridico che si vorrà attribuire al " settlement „ o concessione. Se questo non è un territorio distinto da quello chinese, ma fà parte integrante dell'Impero, le due corti miste, tanto quella della concessione francese, quanto quella del " settlement „ internazionale, sono giuridicamente identiche a tutti i tribunali chinesi sedenti nel vastissimo territorio dell'impero. Tanto l'uno quanto l'altro è un tribunale speciale chinese costituito nella città di Shangai, e alla diversità dei due tribunali, dipendente dal diverso elemento straniero che contribuisce rispettivamente a costituirli, non corrisponde una vera diversità di circoscrizione giudiziaria territoriale. L' una e l' altra corte mista sono costituite, per la comodità dell' amministrazione della giustizia, nei casi nei quali indigeni siano parti in causa nelle due concessioni ; ma, sopratutto quando entrambe le parti siano indigene, non esiste fra l' una e l' altra Corte diversità di competenza in ragione di territorio che autorizzi un atto di autorità compiuto in confronto del convenuto per obbligarlo a presentarsi all' una piuttosto che all'altra di quelle Corti.

Il punto di diritto sostenuto dal Console francese era questo ; che nel luogo di residenza dell'attore od accusatore, dovesse seguire il procedimento ed il giudizio. Il punto di diritto sostenuto dal Consiglio municipale coll'appoggio, da ultimo, del governo britannico, era il seguente : che alla residenza dell' accusato e del convenuto dovesse esaurirsi il giudizio. Fra queste due regole dovranno decidere i negoziati fra i due governi, trovando una regola di prevalenza, oppure un contemperamento. Quella sostenuta dalla Francia, che è la regola sancita dall' articolo 14 del Codice Civile francese, presuppone la risoluzione affermativa di due altre questioni : che la concessione francese costituisca un territorio soggetto alla Repubblica, e che dalla residenza dei chinesi in quella concessione derivi per loro una specie di sudditanza. Mentre è a notarsi che, non essendo questi due ultimi punti risolti in tale guisa, anche trattandosi di un caso nel quale, secondo le regole di procedura francesi, l' attore può avocare al proprio fôro il convenuto, mancavano gli elementi territoriali per cui si potesse dire che il fôro della corte mista internazionale, fosse diverso da quello della corte mista francese sedente nella medesima città.

Non essendo territorio francese quello dove sedeva l' un tribunale, come non era inglese od americano il territorito dove sedeva l'altro, non si potevano applicare agli attori ed ai convenuti

altre regole di procedura diverse da quelle sancite dalla loro legge nazionale, e perciò ai chinesi altre regole di competenza che quelle derivanti dalla legge chinese, e dagli accordi intervenuti fra la China e le altre Potenze circa i giudizii misti. La pretesa francese non avrebbe potuto pertanto giustificarsi se non assumendo come dimostrato il carattere territoriale della concessione francese, e l' impero in questa della legge di procedura francese, e l'assimilazione dell' attore chinese colà residente ad un suddito francese o ad uno straniero ammesso al domicilio in territorio francese che potesse invocare a proprio favore le norme di competenza sancite da quella legge o pattuite dai due Stati relativamente ai rapporti d' ordine giudiziario fra i sudditi rispettivi.

Anche la soluzione adottata dal corpo consolare, inconsciamente aderiva alla concezione territoriale del " settlement ,,. Infatti il decano del corpo consolare, agendo come suprema autorità del " settlement ,, internazionale, deliberava la traduzione coattiva di un indigeno domiciliato nel " settlement ,, stesso e cittadino del Comune in quello costituito, in quelle forme della espulsione e della estradizione che sono attributi della suprema autorità di uno Stato. Invece il Consiglio municipale del " settlement ,, internazionale che si opponeva all' arresto nel territorio del Comune internazionale ed alla presentazione coattiva degli indigeni in quello residenti convenuti davanti alla Corte mista francese, non traeva argomento alla propria opposizione dall' affermazione di una particolare immunità territoriale del " settlement ,, internazionale, ma la sollevava bensì in nome delle prerogative personali garantite agli indigeni nella costituzione delle Corte miste, e in nome delle regole normali vigenti circa la competenza dei magistrati.

Gli indigeni residenti nella concessione internazionale vi hanno una corte mista che è, per accordo intervenuto fra le autorità competenti, il loro giudice naturale, ed è costituita da elementi diversi da quelli formanti la corte mista francese. Il tradurli coattivamente davanti a quest' ultima offenderebbe le loro prerogative personali come sudditi chinesi e in genere come persone garantite da peculiari accordi internazionali, ed equivarrebbe alla sottomissione di un' europeo ad un tribunale misto cui non partecipassero tutte le autorità riconosciute dai trattati come elementi indispensabili a costituirlo. In tal caso resterebbe indubbio il carattere equipollente di tribunali speciali chinesi in entrambe le corti, ma, nella indubbia identità del territorio, la corte voluta ritenere come compe-

tente dal Console francese, non sarebbe più *quel tribunale chinese* dal quale i chinesi domiciliati nel " settlement „ internazionale hanno per effetto degli accordi internazionali il diritto acquisito di essere giudicati o per lo meno d'essere giudiziariamente tutelati.

15.

Antecedenti analoghi.

Il " settlement „ o " concessione „ quale esiste attualmente nell'estremo oriente, mentre ha taluni caratteri, del tutto peculiari, di ordinamento, può in genere essere considerato, come gruppo costituito ed organizzato a parte in un territorio, da residenti stranieri, un fenomeno tutt'altro che raro nella storia delle relazioni commerciali internazionali. Tali erano le fattorie che la lega anseatica era venuta moltiplicando, da oriente ad occidente, in tutta l'Europa settentrionale. Erano gruppi di mercanti anseatici residenti in aree ben distinte, loro assegnate in un territorio straniero ed in quelle organizzati con amministrazione separata sotto l'autorità di proprie magistrature. La fattoria di Bergen, nel periodo della massima sua prosperità, ebbe perfino una popolazione di 3000 anime. Popolose furono pure le fattorie di Bruges, di Londra e di Novgorod; e per opera delle fattorie, Wisby era stata per parecchi secoli il centro del commercio del Baltico.

Se non che quei gruppi, analoghi ai " settlements „ moderni per le immunità di cui godevano e per i rapporti esistenti fra le autorità che li governavano e quelle dello Stato che li ospitava, ne differivano grandemente per la composizione della comunità e per le regole di condotta cui questa era obbligata. Tanto a Bergen quanto a Londra gli abitatori della fattoria erano obbligati al celibato, per evitare che l'unione con donne indigene li inducesse a divulgare i segreti anseatici od a stabilirsi nel paese abbandonando definitivamente la patria. Era perfino vietato loro di passare una notte fuori della Fattoria, intorno alla quale guardie armate e cani, esercitavano una rigorosa e pericolosa sorveglianza; e dopo dieci anni di residenza erano obbligati a ritornare nelle città native per dar luogo a nuovi arrivati. La fattoria di Bruges, che, nei giorni più floridi, era composta di 300 agenti dediti al commercio di commissione, era, quantunque con minor rigore, organizzata in modo analogo; agli

abitatori della fattoria era vietato d'associarsi ad indigeni; era imposto l'obbligo del celibato; il loro soggiorno dovea durare un certo numero di anni e non più lungamente; vivevano in edificî anseatici sotto la sorveglianza di un presidente scelto dalla Dieta della Lega, di sei anziani (aldermen) e d'un consiglio composto di diciotto membri. Il presidente era mutato d'anno in anno alla Pentecoste; all'atto della di lui investitura si leggevano pubcamente i regolamenti della Fattoria ed egli giurava di osservarne gli Statuti, e di provvedere perchè fossero osservati senza frode, " per quanto da lui dipendesse, e coll'ajuto di tutti i suoi cinque sensi „.

A Londra, come a Bergen, gli anseatici predominarono per lungo tempo nelle relazioni commerciali; il loro Steelyard (1) era un vasto quartiere cinto e difeso da un muro e situato sulla sponda sinistra del Tamigi, dove, dietro numerosi punti di approdo, erano situati le case e i magazzini dei tedeschi. Nel quartiere v'era un giardino, frequentato durante l'estate da anseatici e da londinesi; questi lo frequentavano per bervi il vino del Reno che la Lega avea permesso di vendere agli anseatici della fattoria. Anche questo era un piccolo mondo governato da severa disciplina quasi monastica, cui era stato conservato un carattere semireligioso. Da principio un inglese era stato ispettore dei magazzini degli anseatici; più tardi questi seppero liberarsi anche da tale dipendenza; e il reggimento della comunità spettava interamente ad un anziano e a dodici consiglieri. I contravventori dei regolamenti erano puniti di ammenda; in caso di recidiva si ricorreva anche alla pena del carcere, e allora s'invocava talvolta il concorso della gendarmeria inglese.

Nelle controversie d'indole privata gli Anseatici preferivano non ricorrere alla giurisdizione indigena; nei procedimenti penali che li riguardavano, il giurì era formato per metà d'inglesi e per metà di tedeschi; nelle controversie civili fra anseatici e inglesi, giudicava un *alderman* inglese a ciò designato di anno in anno. Quanto più potente diventava in un porto la corporazione anseatica, quanto minor energia di resistenza poteva manifestare lo Stato nel cui territorio quella era stata stabilita, e tanto maggiori erano

---

(1) Detto così perchè in quell'area trovavasi la pesa pubblica della città di Londra, sulla quale dovevano pesarsi tutte le merci importate ed esportate e che era detta appunto " Steelyard „.

i privilegi che gli anseatici reclamavano ed ottenevano per la propria fattoria.

Verso la fine del 1200 essi erano già da qualche tempo stabiliti a Novgorod, ed aveano stabilimenti minori a Pleskow, città situata sulla Velika, e probabilmente anche a Mosca. A Novgorod dove nel 1269 furono concessi particolari privilegi commerciali " alla fattoria germanica, ai Goti, ed a tutti i popoli di lingua latina ,,, gli anseatici si adoperarono a creare a proprio favore un monopolio commerciale ad esclusione di tutti gli altri stranieri. Assegnato loro un particolare quartiere della città, vi edificarono una propria chiesa, dedicata a San Pietro, ed intorno a quella, vennero formando " la Corte dei Tedeschi a Gran Novgorod, ,, o " la Corte di San Pietro ,,, raggruppandovi la casa comunale, le botteghe, i magazzini e le abitazioni. Anche qui le costruzioni furono fatte in modo da prestarsi facilmente alla difesa, e, durante la notte gli ingressi erano chiusi e sorvegliati da guardie e da cani feroci. Da un codice di questa fattoria, tuttora conservato, risulta che i mercanti eleggevano l' anziano della Corte di San Pietro, il quale diventava il capo del gruppo colà organizzato, riscuoteva le rendite, i contributi e le tasse, e provvedeva alle spese generali. Egli era il più alto dignitario della fattoria; coll' aiuto di quattro assessori, risolveva le controversie civili e commerciali; e chi rifiutava di ottemperare ad una citazione che lo chiamasse davanti alla di lui corte, era punito con grave ammenda. Il carattere monastico della fattoria era rigorosamente conservato e il divieto dei rapporti e delle associazioni cogli indigeni, rigorosamente fatto rispettare; anzi le regole sancite circa le relazioni cogli indigeni erano quì per questi ultimi più offensive che altrove. Quei Russi non ispiravano, e forse non meritavano, fiducia; e gli anseatici si consideravano sempre privilegiati in loro confronto. Se un indigeno falliva, il creditore anseatico dovea ritenersi privilegiato in confronto d'ogni creditore indigeno, e il primo poteva anche insistere perchè quel fallito fosse bandito colla famiglia dalla città; il commercio a credito coi Russi era proibito ai mercanti anseatici della fattoria; contro la malafede commerciale di quelli si pubblicavano dall' amministrazione della fattoria istruzioni severe per i suoi amministrati; e gli anseatici si ritenevano tanto in casa propria da pagare, come simbolo di tassa, al signore del territorio, un pezzo di stoffa, ed un paio di guanti agli ufficiali russi della città. Una conseguenza di tutto ciò era lo sfruttamento degli indigeni per opera degli stra-

nieri. Quelli odiavano questi e cercavano d' ingannarli in ogni maniera; questi trattavano quelli con disprezzo ed imponevano colla forza il rispetto dei propri privilegi. Tali privilegi erano poi analoghi a quelli moderni degli stranieri nell' estremo oriente; e il fatto di tali privilegî e il fermento di rappresaglia derivatone nella popolazione, non potrebbero dirsi del tutto dissimili nell' un caso e nell' altro.

Quando la forza della Hansa cominciò a declinare, e Lubecca, che n'era stata per lungo tempo la regina, fu meno temuta; quando la vita economica norvegese si sviluppò e i cittadini di Bergen si trovarono in condizione di poter prestare denaro agli impoveriti anseatici; quando gli svedesi di Gustavo Wasa impararono da lui a commerciare per proprio conto; quando gli inglesi diventarono rivali temibili nella navigazione e nella ricerca di nuove vie commerciali, e nel 1555 furono stabilite regolari relazioni di commercio fra la Russia e l' Inghilterra: allora la decadenza della Lega e delle sue fattorie continuò senza sosta, e fù affrettata in più d' un caso dall' odio che gli uomini sanno concepire contro i deboli quando ricordino che questi, essendo potenti, hanno offeso gli inferiori colla alterigia della propria condotta. I commercianti tedeschi hanno continuato, con varia vicenda di fortune, a visitare i porti dove la Hansa avea dominato, ed a risiedervi per ragion di commercio; ma la loro residenza v' era ormai quella di individui stranieri, individualmente soggetti alle leggi territoriali; e i privilegi delle fattorie, e le loro immunità di territorio e di giurisdizione, erano scomparsi colla superiorità tecnica e civile, e col predominio di potenza della Lega che le aveva fondate [1].

Nella stessa guisa, cessato lo squilibrio di coltura e di potenza fra gli Stati interessati, scomparvero in epoca a noi tanto più vicina i " settlements „ europei del Giappone, dove quello di Yokohama s' è trasformato nel quartiere straniero d' una città governata interamente dalle leggi territoriali, ed amministrata da un solo municipio giapponese. E lo stesso è avvenuto nelle altre città di quell' Impero, un tempo aperte al commercio straniero, dove ormai, se pur i forestieri continuano ad abitare di preferenza un quartiere separato, non vi formano però un ente collettivo con proprie immunità e con attribuzioni municipali, ma vi dimorano, indivi-

---

(1) Zimmern. *Hansa Towns*. London, Fisher Unwin, 1889, pag. 141, 156, 166-195, 283-305, 323, 351-353.

dualmente protetti dal diritto comune e del tutto soggetti alle leggi ed alle magistrature territoriali.

Analoghe ai " settlements „ erano pure in molti casi le colonie commerciali degli Italiani nel Levante. Anche in questo caso v' era analogia di cause: superiorità tecnica commerciale e marittima da una parte; inferiorità o civile ed economica, o militare, oppure d'entrambe le specie, dall'altra. Ed a quella analogia di cause corrispondeva analogia di effetti: particolari privilegî concessi a sudditi d'uno Stato nel territorio d'un altro, o in determinati punti di quel territorio; e facoltà loro consentita di organizzarvisi e di reggervisi, sotto certi rispetti, con autonomìa.

Quando l' imperatore greco permise nel 1267 ai Genovesi di lasciare il bando di Eraclea e di riavvicinarsi a Costantinopoli, non li riaccolse nella capitale come i Pisani e i Veneziani, ma assegnò loro a dimora il sobborgo di Galata. Nè originariamente tale provvedimento era adottato per favorirli; bensì perchè dal loro numero rilevante non derivasse un pericolo alla città e perchè, raccolti in un' area vicina e non fortificata, potessero, se si fossero mostrati riottosi, essere facilmente ridotti a dovere. Quell' area era tanto più facilmente riservata per loro in quanto che il Paleologo nello stesso mentre faceva entrare in città i Greci abitanti nei sobborghi. E probabilmente nel deliberare l' assegnazione di quell' area ai Genovesi, il pensiero dell'imperatore non differiva molto da quello delle autorità chinesi nell' ammissione delle fattorie e poi nella delimitazione dei primi " settlements „. Ma più tardi quando crebbero la potenza e la ricchezza dei Genovesi e decadde invece il potere di Bisanzio, quel sobborgo, originariamente non munito ed imposto a dimora dei primi, trasformavasi in una città genovese circondata da mura, da torri e da fossati, che poteva diventare, e talora era, una minaccia per la stessa capitale.

L' ordinamento interno, regolato da statuti inviati dalla metropoli, era analogo a quello di una colonia. Il podestà di Pera era mandato da Genova e sopraintendeva a tutti i Genovesi dimoranti in Grecia, con attribuzioni analoghe a quelle di un moderno console generale. Nell'amministrazione della comunità formata nel sobborgo assegnato ai Genovesi, quel Podestà era assistito da un Consiglio maggiore composto di ventiquattro e da uno minore di sei consiglieri; e nel 1308 vi fù trasferita, e vi durò poi oltre un secolo, anche l' istituzione genovese dell' Abate del Popolo. Dal tribunale del podestà o del suo vicario erano giudicabili tutti i Genovesi di

Pera e di Costantinopoli, non esclusi quelli ch' erano al servizio dell' imperatore. I tribunali greci restavano competenti nelle cause civili miste se uno di quei genovesi era attore, ma anche in quel caso erano delegati speciali magistrati che assumessero la citazione e la discussione si faceva in lingua italiana. Nelle cause penali i Genovesi erano pur giudicabili dai tribunali greci quando avessero danneggiato un suddito dell'Imperatore e il Potestà ricusasse di punirli.

Pisa aveva ottenuto, facendo mostra della propria forza ed approfittando delle convulsioni dell' impero bizantino, il possesso d' un quartiere, e il governo riconosciuto in quello ai propri magistrati. E alle stesse circostanze era dovuto lo svilupparsi dei privilegi dei Veneziani, lungamente inferiori a quelli dei Genovesi, com' era inferiore il grado del bailo dei primi, a quello del podestà dei secondi. La giurisdizione del bailo assistito da due consiglieri era riconosciuta nelle controversie fra veneziani, e nei delitti commessi contro greci da veneziani. Questi non possedevano un quartiere chiuso e fortificato come quello dei genovesi. L'Imperatore forniva gratuitamente un certo numero di abitazioni per i commercianti, una per per il bailo, una per i suoi consiglieri ed un'altra per conservarvi le cose del Comune; ma restava ai singoli Veneziani, cui queste abitazioni gratuite non bastassero, il diritto di prendere in affitto a proprie spese altre case in altri quartieri della città. Dalla combinazione di queste circostanze: quartiere fornito ai Veneziani, loro facoltà d' abitare anche fuori dei limiti di tale quartiere, ordinamento comunale, e immunità giuridizionale; deriva una maggiore analogia fra gli stabilimenti veneziani nell' impero bizantino e i " settlements „ attuali dell' estremo oriente.

Nei territorî del regno di Gerusalemme, ai veneziani e ai genovesi venne assegnata perfino la terza parte di talune città. I Veneziani, anzi, col trattato del 1123, si erano assicurata la promessa, che non fu poi mantenuta, di un quartiere completo con piazza da mercato, chiesa, bagno e forno in ogni città del regno. Nei quartieri assegnati ai sudditi delle città italiane, questi erano ordinati a guisa di comune. Avevano però questo di particolare, che i magistrati loro erano mandati dalla patria e che il loro Comune era considerato, oltrechè come organizzazione di un gruppo di stranieri, anche come territorio particolare con attributi proprii di sovranità; sicchè anche gli stranieri di nazionalità diversa da quella

cui il quartiere era stato concesso, dimorando in quel quartiere avevano per fôro competente il tribunale di quella comunità commerciale. Ora siccome nel Regno i cittadini d'ogni nazione avevano il privilegio d'esser giudicati soltanto dai loro connazionali, il fatto della loro soggezione alle corti di giustizia di quelle comunità commerciali, dimostra che i loro quartieri, nel concetto di chi li concedeva e di chi li otteneva, valevano come territori speciali; e pertanto l'amministrazione che vi era costituita era piuttosto quella di una semi-colonia che non quella di un semplice stabilimento comunale. L'autorità territoriale si riservava, ma non dovunque nelle stesse proporzioni, la giurisdizione penale nei casi più gravi.

Nella Tunisia fino dal 1200 il quartiere straniero esistente nelle città marittime comprendeva tutti i fondaci degli occidentali situati gli uni accanto agli altri, così da essere, separati com'erano da un muro, piuttosto parti di un medesimo fabbricato che non case distinte; i consoli vi reggevano le rispettive comunità e vi amministravano la giustizia; ma, tolti i limiti di tempo e di sesso proprii così delle comunità commerciali anseatiche, come del commercio chinese anteriore al 1842, quell'ordinamento era piuttosto analogo al sistema delle fattorie che non a quello dei " settlements „ municipali contemporanei.

Ma comunque sia della più o meno stretta analogia degli ordinamenti particolari, è comune a tutti questi privilegi l'analogia del fenomeno giuridico e storico. Dal contatto commerciale di due popoli molto dissimili per coltura e per potenza, deriva il beneficio unilaterale d'una esistenza privilegiata dei sudditi dell'uno nel territorio dell'altro. Più lo squilibrio aumenta e più si allarga il privilegio, fino ad assumere, a favore dei residenti stranieri, le proporzioni d'una vera attribuzione più o meno piena di sovranità territoriale. Se invece quello squilibrio scompare o s'inverte, diminuiscono o scompaiono anche i privilegi che ne avevano tratto argomento di esistere e di svilupparsi. Dei quartieri autonomi di Costantinopoli non resta altro residuo di privilegi, quando il forte impero turco sostituisce il decrepito impero bizantino, che la immunità giuridizionale dei singoli stranieri. Dei " settlements „ abitati da stranieri protetti dalla giurisdizione consolare, non resta nel moderno Giappone potente e civile, altro residuo che una serie di gruppi di stranieri viventi accanto agli indigeni sotto l'impero della legge comune. In China invece l'ultima guerra, inde-

bolendo l'Impero e giustificando fra gli stranieri le più gravi diffidenze circa le sue energie civili, hanno maggiormente sviluppati i " settlements „, e accentuato l'indirizzo territoriale della loro amministrazione (1). Tale variabilità di carattere e di ordinamenti è del resto naturale, poichè si tratta di creazioni privilegiate ed eccezionali che non possono presentare stabilità di concetti informatori e di manifestazioni concrete, ma che, intorno ad una certa comunanza di criterii fondamentali generici, devono oscillare come oscillano gli elementi stessi che li creano e ne giustificano la durata.

16.

Varie forme e sviluppo delle concessioni territoriali.

La stessa legge di sviluppo si manifesta tanto nella serie delle concessioni d'indole personale, quanto in quella delle concessioni d'indole locale ottenute in China dagli stranieri; e la comparazione riesce tanto più facile inquantochè, salvo poche eccezioni (2), il commercio internazionale chinese ha seguito da 2000 anni le medesime vie così per terra come per mare.

Nella città tartara di Canton e al sud della Pagoda, esiste ancora la Moschea fondata verso l'850 dai viaggiatori arabi che frequentavano la città e vi tenevano le loro fattorie (3). Dopo l'assedio di Albazine nel 1684, i trentun russi fatti prigionieri dai chinesi insieme con un prete che aveano seco, Dimitri Leontieff (4),

---

(1) Per esempio la prolungata occupazione militare di Shangai non giustificata dalle condizioni locali, e l'altra usurpazione di poteri segnalata nel dispaccio da Pechino del 4 Agosto 1902 pubblicato nel *Times* del 5 Agosto pag. 3, v. pag. 27 e 28.

(2) Parker. *China*, pag. 48, 50, 52-55, 80 e 81.

(3) A proposito di questa Moschea, il Mayers che scriveva nel 1867, impressionato dal contrasto fra l'odio degli stranieri che già manifestavasi in China così diffuso e violento, e la durata millenaria di quelle comunità maomettane, invitava gli Europei a ricercare quale potesse essere (pag. 165, 166) " the secret charm which has thus perpetuated the doctrine of Mohammed during a period of ten centuries *without extraneous aid* „.

(4) Cordier. *Histoire*. Vol. I, pag. 87, 88 e Martens. Le conflit entre la Russie et la Chine: nella *Revue de droit International* del 1880, pag. 519, 520.

formarono il primo nucleo d'uno speciale stabilimento russo conservato poi dalla China nella sua capitale, con sede propria e con particolari privilegi. Nel 1715 il sacerdote Leontieff vi fu sostituito dall'archimandrita Ilarione accompagnato da un prete e da un diacono; ed il trattato di Kiatcha del 1727 riconosceva l'esistenza e le immunità particolari di questo stabilimento mantenuto a spese dello Stato (1) chinese, in quanto si riferiva ai ministri del culto che v'erano addetti ed agli studenti russi che transitoriamente vi dimoravano.

Lo stesso trattato, permettendo il commercio continentale fra i due paesi a Kiachta, a Selinga ed a Nerchinsk, provvedeva perchè in queste località fossero erette grandi fattorie, cinte, secondo il bisogno, di mura o di palizzate. L'articolo 9 del Trattato di Kuldja del 25 Luglio 1851, disponendo circa le fattorie stabilite lungo la frontiera occidentale dell'impero, vi ammetteva i rapporti diretti fra mercanti russi e chinesi, ma disponeva perchè i primi non potessero aggirarsi nelle città senza il permesso del console. Il passaggio dalle autorità locali al console russo, della facoltà di dare tale permesso, è una conseguenza della inversione nelle proporzioni d'energia commerciale e di potenza militare che s'era effettuata nei rapporti fra l'uno e l'altro Stato. E lo stesso può dirsi della disposizione dell'articolo 10 del Trattato russo-chinese di Tientsin del 13 Giugno 1858, secondo la quale, " non v'è più termine fisso assegnato al soggiorno a Pechino della missione ecclesiastica russa, i membri della quale potranno, coll'autorizzazione del loro governo, tornare in patria quando lo vogliano, ed essere sostituiti da altri, senza che il governo chinese abbia a sostenere più alcuna spesa per quelle missioni, il cui

---

(1) Art. 5. " Koen, seu domus quae modo est Pekini pro Russis, in posterum quicumque venerint Russi, ipsi soli incolent hanc domum; quod autem Russiae Legatus Sava Vladislavich Illyricus Comes dixit de templo faciendo, factum est in hac ipsa domo adiuvantibus magnatibus qui curam habent de negociis Russorum. In hoc habitabit unus Lama (sacerdos) qui modo est Pekini, et addentur tres alii Lama (sacerdotes) venturi; quando autem pervenerint dabuntur illis victualia, sicut dantur illi qui prius venerat et in hoc Templo collocabuntur. Non impediatur Russis recitare et colere suum Deum suo modo. Praeterea quatuor pueri Russi scholastici, et duo alii provectioris aetatis scientes linguam latinam et russam, quos legatus Russiae vult relinquere Pekini ad discendas linguas, habitabunt etiam in hac domo; ipsis ministrabuntur victualia expensis regiis; absolutis autem studiis reducat eos ad libitum ".

mantenimento sarà interamente a carico del governo russo „. In tal guisa la missione e lo stabilimento cui essa apparteneva, acquistavano una indipendenza, ed il governo russo vi conseguiva un'autorità preponderante, che non corrispondevano, nè alle norme fondamentali della istituzione, nè alle intenzioni avute dai due governi quando quella missione e quello stabilimento erano stati istituiti.

Con risultati diversi nei particolari, pur si osserva ora uno sviluppo analogo nei “ settlements „ delle città marittime. Anche in questi, si comincia col sistema delle fattorie abitate da mercanti stranieri segregati, a guisa degli anseatici, ma non come questi per volontà del proprio Stato, bensì per imposizione di quello che li ospitava; e da quello si passa poi al sistema della libertà piena di soggiorno e degli Statuti municipali concessi ai residenti stranieri a guisa di privilegio. Dal sistema degli intermediarii indigeni esclusivamente imposti ai negozianti stranieri, e dal limite alle esazioni fiscali derivante soltanto dall' equità degli ufficiali chinesi e dalla loro conoscenza del bene inteso interesse del loro Stato, si passa, alla piena libertà di commercio garantita ai forestieri ed all' osservanza imposta per tempo indefinito alla China di una tariffa doganale voluta dagli stranieri e corrispondente agli interessi del loro commercio.

Nel periodo della maggior potenza chinese, facilmente era concesso agli stranieri di far commercio nei porti di quell' Impero; ma se un dissidio insorgeva, sia che i forestieri abusassero dell' ospitalità, sia che i chinesi s' avvedessero nell' esperienza d'essere stati troppo generosi nel largirla a genti troppo dominate dall' aspirazione coloniale, l' ingresso nei porti già aperti era interdetto di bel nuovo agli occidentali e quelli che già vi dimoravano erano obbligati ad andarsene, senza che potessero invocare la concessione un giorno ottenuta come un diritto acquisito. Così era avvenuto a danno dei portoghesi a Ningpo nel 1542 e ad Amoy qualche anno più tardi; e nel secolo successivo un editto speciale poteva concedere agli olandesi di commerciare nelle vicinanze di Amoy, senza che da tale concessione derivasse per altri popoli argomento a protestare o ad invocare a proprio favore i medesimi vantaggi. La China agiva come può agire uno Stato indipendente e libero tutore dei proprii diritti e dei proprii interessi; nei limiti di questi faceva concessioni ai forestieri; in relazione a questi li interpretava; e quando a tali interessi quelle concessioni non corrispondevano, le limitava o le revocava del tutto.

Non appena invece quello squilibrio di coltura e di potenza, cui si è dianzi accennato, cominciò a manifestarsi a danno della China, allora il risultato cui vennero i medesimi rapporti fu determinato piuttosto dalla volontà e dagli interessi stranieri, che non dalla volontà e dagli interessi chinesi, o da una equa transazione fra gli uni e gli altri. E allora si ebbero le unilaterali immunità personali e i privilegi consolari, dovuti concedere senza reciprocità agli stranieri, i limiti convenzionali al regime fiscale e doganale, i privilegi dei " settlements „ e la loro interpretazione estensiva, e più tardi la loro tendenza allo sviluppo territoriale.

Di questa tendenza e di questa trasformazione, il primo e più completo esempio è stato quello di Macao, che appunto da principio non era stato se non una concessione in tutto analoga a quelle dei " settlements „ contemporanei. Quando i Portoghesi, in punizione della loro condotta violenta e crudele, furono cacciati da tutti i porti chinesi dove avevano cominciato a far commercio, di tre stabilimenti ch' essi avevano fondato nel 1537 nelle vicinanze di Canton e che erano San-chan (S. Giovanni), Lampasao e Macao), fu lasciato loro soltanto quest' ultimo, dove pure furono imposte alla loro attività molte limitazioni, quali erano quelle di non poter erigere chiese, case, stabilimenti, nè costruire navi senza il permesso delle autorità chinesi. Nel 1557 fu loro espressamente permesso di continuar a frequentare quell'isola situata alla foce del fiume presso Canton, cui essi aveano dato nome di Macao, e di erigervi magazzini.

Si trattava di una vera concessione, analoga a quella dei " settlements „ contemporanei, perchè non era fatta dalla China allo Stato del Portogallo, ma dai mandarini provinciali ad un gruppo di commercianti portoghesi, a titolo di residenza e di commercio. Il pagamento di un canone annuo non fu domandato dal governo chinese se non molto tempo dopo la concessione di quello stabilimento portoghese, cioè nel 1582. Per oltre due secoli e mezzo l' autorità dei mandarini fu pienamente riconosciuta a Macao, tanto nella materia giudiziaria, quanto nella competenza a riscuotere i diritti doganali. I Portoghesi vi avevano soltanto, alla guisa dei " settlements „ del nostro tempo, una organizzazione municipale; e vi godevano, nelle controversie sorte fra loro, della immunità giurisdizionale. Da principio l' amministrazione, v' era presieduta dal capitano anziano delle navi portoghesi commercianti colla China e il Giappone, e di quando in quando un ufficiale dell' ordine giu-

diziario v' era mandato da Goa per decidere le controvversie più importanti. Nel 1583 vi fu organizzata una vera amministrazione municipale. Due giudici, tre ispettori (vereadores) ed un magistrato (procurador) furono associati insieme in un Consiglio, cui si diede il nome di Senato, e che fu del tutto elettivo fino al 1628, quando si mandò da Lisbona il governatore generale, ed il procuratore o magistrato. Durante il XVIII secolo, la prosperità di Macao venne sempre aumentando, favorita dalla circostanza d'essere quello il solo porto chinese dove gli Europei potessero stabilirsi colle famiglie.

A poco a poco una condizione di cose in tutto simile a quella dei moderni “ settlements „ vi si era sviluppata. Un ufficiale chinese vi esercitava la giurisdizione sui residenti indigeni; ma del resto l' autorità territoriale non interveniva nel governo della comunità straniera che fra quelli era stata costituita dai residenti europei, e che poteva amministrarsi con completa autonomia. Nè tale autonomia importava punto da parte della China il riconoscimento in quell' area, della sovranità portoghese; anzi in parecchie occasioni l' Impero vi rivendicò con energia i proprii diritti territoriali.

Nel 1749, dopo ripetuti conflitti fra le due autorità, si venne, per accordo pattuito fra taluni magistrati chinesi ed il Consiglio eletto dagli abitanti, ad una transazione, che è restata poi per quasi un secolo la norma fondamentalo della amministrazione di Macao. Secondo l' articolo 5 di quel patto, i delinquenti europei dovevano essere consegnati alla giustizia chinese; e l' articolo 12 (omesso nell' esemplare portoghese dell' accordo) vietava la conversione dei chinesi al cristianesimo. Tanto certo pareva alla China il suo diritto di sovranità su Macao che, quando l' Inghilterra ne prese possesso nel 1802 e nel 1813, durante le operazioni di guerra, dirette ad impedire che il porto cadesse in potere dei francesi, quell' atto provocò le più sdegnose proteste dei mandarini, insieme colla loro minaccia di vietare il commercio inglese a Canton, se Macao non fosse stata immediatamente abbandonata. Per rispondere come si conveniva ad un atto così contrario al diritto delle genti, com'era stata la cattura d' un porto chinese durante una guerra cui la China non partecipava, un dono mandato dal governo inglese ad un ufficiale chinese che avea favorita l' ambasciata di Lord Macartney, era rifiutato e restituito, e l'imperatore Chiach'ing mandava una lettera arrogante e scortese a Giorgio

III [1]. Ma il progressivo indebolimento della China e la decadenza della sua amministrazione, che rendeva sempre più numerosi i suoi ufficiali accessibili alla corruzione, facilitarono la realizzazione dei progetti del Portogallo, che voleva trasformare quella sede privilegiata concessa, in territorio chinese, ai suoi commercianti in una vera colonia della corona.

Quando i risultati della prima guerra colla Granbrettagna e i Trattati che ne seguirono, resero manifesta la debolezza del grande Impero, i portoghesi non esitarono più ad avanzare pretese che ancor pochi anni prima sarebbero state severamente represse. Nel 1844 il governatore portoghese cercò invano d' indurre il commissario imperiale chinese Kiying, negoziatore dei trattati colla Granbrettagna, a consentire che cessasse il canone annuo di 500 taels ch' era pagato dal Portogallo come compenso per la concessione del terreno fino dal 1582 ; ma riuscì a far abrogare tutte le limitazioni relative all' erezione di nuovi edifici ed alla necessità di farla dipendere dall' autorizzazione dell' autorità chinese. Finalmente nel 1849, anche quanto non era riuscito cinque anni prima al suo predecessore, era compiuto colla violenza dal nuovo governatore, Joao Maria Ferreira do Amaral. Egli senz'altro chiuse a forza la dogana imperiale e notificò al sotto-prefetto che ogniqualvolta i mandarini avessero visitato in avvenire Macao, vi sarebbero stati ricevuti cogli onori dovuti agli ufficiali pubblici di uno Stato estero. Questo atto violento ed illegale provocò l'assassinio del governatore, in seguito al qual delitto un distaccamento portoghese attaccava ed espelleva la guarnigione chinese mantenuta fino a quel momento alla barriera della città ; il mandarino residente in questa ne era espulso, e Macao cominciò ad essere governata in tutto come un possedimento portoghese.

Nè ancora questa nuova condizione di fatto fu riconosciuta da tutti come stato di diritto. La China che non avea potuto prevenire o reprimere la violenza, si ostinò almeno a non volerne legittimare le conseguenze colla propria ratifica. L' Inghilterra stessa da principio la secondò, continuando per qualche tempo a considerare Macao come territorio chinese. Nel 1849 un inglese fu ar-

---

(1) V. Brandt, *China und seine Handelsbeziehungen zum Auslande.* — Berlin, Siemenroth und Troschel, 1899, pag. 5 e segg. — Mayers, l. c., pagina 202-224. — Douglas, China. London. Fisher Unwin. 1901 ; pag. 193 e 194.

restato a Macao, d'ordine delle autorità portoghesi, sotto l' imputazione di avervi offesa la religione cattolica dominante in quel territorio; ma quell' arresto fu tenuto per illegittimo dalle autorità britanniche, ed un drappello sbarcato dalla nave inglese " Dido „ mise in libertà l' arrestato, il che non si sarebbe fatto nè si sarebbe potuto fare se quelle autorità britanniche avessero considerata Macao come territorio portoghese. Poco dopo però, tale riconoscimento fu ottenuto, mediante una dichiarazione del governo britannico che ammetteva come legittima la giurisdizione delle corti portoghesi nel territorio di Macao.

Più difficile a conseguire fu il riconoscimento della China. Nel 1862 era ben riuscito al Portogallo, coll' assistenza dell' incaricato d' affari francese a Pechino, di stipulare coll' impero un Trattato, il secondo articolo dal quale ammetteva implicitamente la sovranità del Portogallo su quel territorio; ma quando venne il momento della ratifica, il governo chinese la rifiutò sostenendo che il Trattato non era stato debitamente negoziato. Finalmente il 26 Marzo 1887 anche quell' ultima concessione era fatta dall'impero mediante un Protocollo firmato a Lisbona, nel secondo articolo del quale la China " confermava l'occupazione perpetua ed il governo di Macao e delle sue dipendenze, spettanti al Portogallo come quelli d'ogni altro possedimento portoghese „. Il Portogallo in cambio s' impegnava coll'articolo 3 a " non alienare mai Macao e le sue dipendenze senza previo accordo colla China „. Questi patti erano poi confermati dagli articoli 2 e 3 del Trattato chino-portoghese del 1 Dicembre 1887; e così la China, riconoscendo la legittimità d' uno stato di fatto che durava ormai da circa quarant' anni, rendeva completa la trasformazione che s' era già lentamente compiuta, d' una concessione o " settlement „ portoghese, in un possedimento coloniale di quella nazione.

17.

Trasmissione del possesso temporaneo di territorii.

La debolezza della China dovea far sì che le altre Potenze, maggiori del Portogallo ed attualmente più fortunate di quello Stato nella politica coloniale, potessero ottenere d'un tratto quanto esso era venuto lentamente acquistando a Macao nel corso di tre secoli. Quelle Potenze non trascuravano i " settlements „ assegnati

a protezione e garanzia dei proprii sudditi in quelle regioni; ma, oltre a quelli, volevano darvi ai proprii interessi politici e commerciali ed alla propria influenza l' appoggio d' un vero possedimento territoriale. E questo ottenevano in due modi; o stipulando la cessione d' un breve tratto di territorio, o mascherando un acquisto analogo sotto le apparenze della concessione d'un possesso temporaneo.

Il primo sistema fu tenuto dalla Granbrettagna nell' acquisto di Hong-Kong, stipulando nell' articolo 3 del Trattato di Nanking del 1842, che " essendo evidentemente necessario e desiderabile che i sudditi britannici abbiano un porto dove poter rassettare le navi, e tener magazzini per questo scopo, S. M. l' Imperatore della China cede a S. M. la Regina della Granbrettagna, l' isola di Hong-Kong per essere posseduta in perpetuità da S. M. Britannica, e dai suoi eredi e successori, e per essere governata da quelle leggi e da quei regolamenti che S. M. Britannica crederà opportuno di assegnarvi. „ In tal caso si ha la cessione pura e semplice ed il passaggio completo della sovranità territoriale; e lo stesso avveniva per l' accrescimento di territorio consentito alla colonia di Hong-Kong dalla convenzione di Pechino del 24 Ottobre 1860. Tale convenzione infatti disponeva nell' articolo 6, che " allo scopo di mantenere l'ordine e l' impero del diritto nel porto di Hong-Kong e nei suoi dintorni, l' imperatore della China aderisce a cedere alla Granbrettagna, perchè la possieda e la conservi come una dipendenza della Colonia di Hong-Kong, una parte del comune di Chaulùn (Kowloon), nella provincia di Chuangtung (Kwangtung) „. E siccome su questo nuovo territorio sir Harry Parkes, membro della Commissione degli alleati franco-britannici sedente a Canton, aveva già ottenuto un *lease* (1) perpetuo a favore dell'Inghilterra, così lo stesso articolo 6 della Convenzione esplicitamente dichiarava annullato il *lease* stipulato antecedentemente su quel territorio, e sostituito dalla cessione pura e semplice; ed aggiungeva che i titoli dei sudditi chinesi alla proprietà privata nel nuovo territorio sarebbero stati esaminati da una commissione mista, e che il governo britannico avrebbe compensato i proprietarii chinesi eventualmente espropriati. Così la sovranità britannica si estendeva, per un breve tratto, dall' isola di Hong-Kong anche al continente chinese, ed il

(1) V. pag. 16-18.

nuovo possedimennto situato, come un rivale, presso a Canton ed a Macao, ben presto arricchiva ai danni di entrambe (1).

Il secondo sistema, quello cioè della concessione d' un territorio a titolo di possesso temporaneo, fu tenuto negli acquisti più recenti dalla Russia, dalla Francia, dalla Germania e dalla stessa Granbrettagna per il porto di Wei-hai-Wei, e per l'estensione del suo territorio continentale dipendente da Hong-Kong. La Convenzione Russo-Chinese del 27 Marzo 1898 pattuiva l'affitto alla Russia dei porti di Port-Arthur e di Talienwan per un periodo di venticinque anni, prorogabile per mutuo consenso dei due Stati (2).

Nell' aprile del 1898 la baja di Quang - Cièu - Uàn (Kwang-Tcheou-Wan) situata nella provincia di Kwangtung sulla costa della penisola Lei-Céu (Lei-Tcheou) presso l' isola di Hainan, fu concessa in affitto alla Francia per un periodo di 99 anni, e nel Novembre del 1899 vi furono aggiunte due isole dominanti l' ingresso della Baja (3).

---

(1) Hong-Kong ha una popolazione di 283,970 anime (274,000 chinesi) con un aumento di 62,000 nel decennio; Canton. secondo un computo ufficiale chinese del 1895 ne ha 50,000 e Macao 79,000. — Hong-Kong ebbe nel 1900 una entrata di 4,202,587 e una uscita di 3,628,447 dollari; Macao nel 1901 una entrata di 627,534 milreis ed una spesa di 426,342 (1 milreis = 1.50 fr.). Le importazioni di Macao nel 1900 ammontarono a circa 18 milioni di dollari e le esportazioni a poco più di 14 milioni. — Nello stesso anno Hong-Kong diede una somma di 26 milioni di franchi nelle importazioni nel Regno Unito, e 67 di importazioni dal Regno Unito, e Canton 13 ½ milioni di importazioni (in taels) e circa 19 milioni di taels di esportazioni.

(2) Art. 1. Essendo necessario, per la debita protezione delle sue navi nelle acque della China settentrionale, che la Russia vi possieda una stazione atta alla difesa, l'Imperatore della China accondiscende ad affittare alla Russia, Port Arthur e Talienwan, insieme coi mari adiacenti " colla condizione che tale affitto non pregiudichi la sovranità della China su questo territorio. „

Art. 3. La durata dell'affitto sarà di 25 anni dal giorno della firma del Trattato, ma potrà essere prolungata per mutuo accordo fra la Russia e la China.

(3) V. F. Silvestre. - La France à Kouang-Tcheou-Ouan, negli *Annales des Sciences Politiques*. Luglio, 1902, pag. 473-493. - Le fasi di questo negoziato sono importanti anche come illustrazione della tendenza che ispirava le potenze occidentali in tali negoziati colla China. Nel Gennaio del 1897 il governo francese domandava a quello chinese di prendere impegno che l' isola di Hai-nan non sarebbe " alienata, nè concessa dalla China ad alcun' altra Potenza, a titolo di cessione definitiva

Nel Novembre del 1897 i tedeschi s' impadronivano del Porto di Chiàu Ciàu (Kiau-Chau) sulla costa del Shantung; e nel Gennaio del 1898 la China aderìva ad una convenzione che trasmetteva quel porto colle sue immediate dipendenze in affitto alla Germania per 99 anni (1).

---

o temporanea o a titolo di stazione navale o di deposito di carbone „. Il 15 Marzo 1897 il Tsung-li-Yamen rispondeva che l' isola di Hai-nan " forma parte del territorio della China la quale vi ha diritto di sovranità „. " Come mai „, aggiungevano quei diplomatici chinesi, " come mai cederla ad altri Stati? Conviene che noi rispondiamo così a Vostra Eccellenza. „. Intanto M. Gérard, ministro francese a Pechino, otteneva dal governo chinese, la penetrazione delle ferrovie francesi nella provincia del Kuang-sì ed in quella del Yun-nan e lo sfruttamento delle miniere era concesso ad ingegneri francesi nelle provincie chinesi limitrofe (12 Giugno 1897). L' 11 Aprile 1898, il governo imperiale, cedendo in un argomento sul quale da principio non aveva nemmeno voluto iniziare una discussione, dava in affitto alla Francia per 99 anni la baja di Kuang-Ciéu-Uáu (Kwang-Tcheu-Ouan) col diritto di stabilirvi una stazione navale od deposito di corbone. Undici giorni dopo v' era issata la bandiera francese. Nè di ciò contenta, la Francia domandava, subito dopo, la concessione, ad una società francese, di una ferrovia fra il porto di Pakhoi ed un punto da determinarsi lungo il corso del Hsi-Kiang. Intanto i giornali francesi commentavano le concessioni ottenute e queste erano qualificate come la determinazione dell' *hinterland* della Francia nei territori della China meridionale, assicurato mediante un punto " choisi avec soin „, colla possibilità " de l'utiliser ultérieurement pour une occupation plus forte et plus complète qui pourrait s' imposer „.

Il 22 Aprile 1898 la Francia prendeva possesso di quella concessione; e poichè gli abitanti si rifiutavano a mutar di padrone, ne seguivano dei torbidi sedati completamente a metà Novembre del 1899. Così i patriotti chinesi erano trattati da ribelli in casa propria, per effetto d' un patto che, anche secondo la lettera delle sue clausole, non escludeva del tutto la sovranità dell' impero da quel territorio. Nè questa è storia singolare. Dovunque è stata analoga in China la storia di tali concessioni d'affitto alle varie Potenze. Il che dimostra che le diffidenze del governo, e la reazione del popolo chinese, non sono poi quelle cose straordinarie ed ingiustificabili che taluno vorrebbe far apparire.

(1) Art. 1. S. M. l'Imperatore della China, desiderando conservare le buone relazioni esistenti con S. M. l' Imperatore Germanico, e promuovere un aumento della potenza e dell'influenza tedesca nell'Estremo Oriente, sanziona l'acquisto a titolo di affitto da parte della Germania del territorio che si estende per 100 lì da Kiau-Chau ad alta marea. S. M. l'Imperatore della China acconsente che le truppe germaniche prendano possesso di quel territorio quando vorrà l'Imperatore Germanico. *La China conserva la sovranità di quel territorio........*

Il 9 Giugno dello stesso anno la Granbrettagna otteneva una ulteriore estensione del territorio di Chaulún (Kowloon) dipendente dalla sua colonia di Hong-Kong; ma tale concessione le era attribuita, anzichè a titolo di cessione com'era avvenuto per Hong-Kong e per la sua estensione del 1860, a titolo di semplice affitto [1] e il 1 Luglio successivo un'altra convenzione firmata da sir Claude Macdonald per la Granbrettagna e dal principe Cing (Ching) per la China attribuiva allo stesso titolo alla Granbrettagna il possesso di Wei-hai-wei e di tutte le acque adiacenti per [2] la durata che sarà per avere il possesso russo di Port-Arthur.

Tutti questi territorii affittati o comunque concessi in possesso per un periodo di tempo determinato, sono stati immediatamente organizzati dai rispettivi Stati locatarii, come se si fosse trattato di aree loro appartenenti. Però tanto dal punto di vista del fatto, quanto da quello del diritto, la condizione di tali possedimenti è diversa da quella dei territorii ceduti, come è diversa da quella delle concessioni o " settlements „ assegnati in China a beneficio dei sudditi di uno o di più Stati. Nel caso di tali affitti,

---

Art. 2. S. M. l'Imperatore Germanico, desiderando, come i capi di altri Stati, stabilire una stazione navale ed un deposito di carbone, e costrurre cantieri e bacini sulla costa chinese, l'Imperatore della China acconsente ad affittargli a questo fine tutto il territorio situato al nord ed al sud della baja di Kiau-Chau per un periodo di 99 anni.

(1) Convenzione del 9 Giugno 1898 firmata per la Granbrettagna da Sir Claude Macdonald e per la China da Li-Hung-Chang:

" Essendosi riconosciuto durante molti anni che un'estensione del territorio di Hong-kong è necessaria alla difesa ed alla sicurezza della colonia, è stato stabilito dai governi della Granbrettagna e della China che i limiti del territorio britannico siano estesi a titolo di affitto (under lease) nelle proporzioni indicate dalla mappa annessa, salvo a determinarne esattamente i confini più tardi, quando gli opportuni rilievi saranno fatti da ufficiali delegati dai due governi. Il termine di questo affitto sarà di novantanove anni „.

(2) Convenzione del 1 Luglio 1898: " Allo scopo di provvedere la Granbrettagna di un approdo conveniente nella China settentrionale, e per la protezione del commercio britannico nei mari adjacenti, il governo di S. M. l'Imperatore della China acconsente ad affittare al governo di S. M. Britannica, Weihaiwei nella provincia di Shantung e le acque adjacenti per tanto tempo quanto sarà per durare l'occupazione russa di Port-Arthur. Il territorio affittato comprenderà l'isola di Liukiung e tutte le isole nella Baja di Weihaiwei, nonchè un'area di dieci miglia inglesi di profondità intorno a tutta la costa della Baja di Weihaiwei. „

o *leases,* come è detto nel testo inglese degli accordi ad essi relativi, si ha l' acquisto di un diritto terrritoriale sulla regione concessa ; e tale diritto eminente territoriale basterebbe da solo a distinguere i territorii affittati, dai " settlements „, nei quali obbietto della concessione è la tutela integrale dei diritti e dei privilegi personali degli stranieri. E non meno che per il contenuto del diritto che si concede, le due specie di concessione si distinguono anche per il subbietto del diritto stesso che nell'un caso è uno Stato, nell' altro sono in generale gli stranieri appartenenti ad uno o più Stati e residenti nell'area concessa.

Ma se d' un lato la concessione del possesso a termine, o *lease*, deve distinguersi da quella di un " settlement „, dall' altro deve distinguersi altresì dalla cessione di un territorio. Trattasi della rinuncia, per un periodo di tempo determinato, all' esercizio della sovranità territoriale in un' area determinata ; e in tutti gli accordi relativi a quella rinuncia la sussistenza della sovranità chinese sul territorio concesso è esplicitamente od implicitamente riservata. Nè questa riserva è del tutto un puro eufemismo diplomatico usato per mascherare un completo abbandono di sovranità, così che si possa paragonare la concessione di quei territorii, a quella dell' amministrazione della Bosnia-Erzegovina affidata dall' Impero Ottomano all' Austria Ungheria. Gli eufemismi diretti a far apparire che la China abbandonasse meno di quanto effettivamente abbandonava, non mancano certo in quelle convenzioni, come quando l' esclusiva amministrazione germanica di Kiau--Chau è giustificata [1] col fine " di ridurre al minimo possibile le occasioni di conflitto fra le due Potenze „ ; ma non tutte le clausole che riservano qualche residuo della sovranità alla China sono così esclusivamente apparenti. Sicchè n' esce uno stato di diritto peculiare, che non potrebbe senza errore assimilarsi a quelli analoghi di talune regioni germaniche [2], e di talune provincie ottomane regolate dal Trattato di Berlino [3], e da altri patti contemporanei [4].

---

(1) Art. 3 della Convenzione del Gennajo 1898.

(2) Il principato di Waldeck per il Trattato di accessione del 18 Luglio 1867 e i successivi del 24 Novembre 1877 e del 2 Marzo 1887.

(3) V. Trattato di Berlino art. 25 e Conv. del 21 Aprile 1879 fra l'Austria-Ungheria e l' Impero ottomano.

(4) V. Convenzione Anglo-turca per l' isola di Cipro del 4 Giugno 1878.

La China rinuncia all'esercizio della sovranità nel territorio concesso, e vi rinuncia per un periodo di tempo determinato. Dal punto di vista strettamente giuridico, essa dunque conserva completa la nuda sovranità di quel territorio, ed esiste nell' avvenire una data certa alla quale sarà egualmente pieno il diritto della China di reclamare anche la restituzione del possesso che reintegri la sua sovranità. È vero che raramente, dopo un quarto di secolo e molto meno dopo un secolo quasi intero, avviene che questa restituzione del possesso si voglia reclamare o si possa far valere, ma circa il diritto a farla valere non può sorgere alcun dubbio. E mentre Hong-Kong è dal 1842 territorio così completamente britannico come l' isola di Man, e non potrebbe eventualmente reclamarsi dalla China se non che come una cessione pacifica della sovranità territoriale, o come conquista dopo una guerra fortunata, quegli altri territorii, rimasti chinesi sempre quanto al diritto di sovranità, dovrebbero pacificamente e, potrebbe dirsi, automaticamente tornare chinesi anche quanto all'esercizio della sovranità stessa, allo spirare del termine della concessione, per solo effetto del trascorrere del tempo durante il quale la concessione era stata consentita.

Ma anche finchè la concessione dura, il persistervi della nuda sovranità chinese non è del tutto destituito di effetti giuridici. Più nuda che mai esce quella sovranità dai patti stipulati colla Germania, circa Kiau-Chau, poichè l' articolo 3 di quel patto stabilisce che " mentre dura la concessione, la China non debba avere alcuna ingerenza nel governo o nell' amministrazione del territorio concesso „, e l' articolo 1, dopo avere riconosciuto il persistere della sovranità chinese, stabilisce che " se la China volesse emanare leggi nell' area affittata alla Germania, o compiervi altri atti d' autorità, avrebbe facoltà di iniziare a tale proposito negoziati col governo tedesco, purchè non si trattasse di leggi o di piani pregiudizievoli agli interessi germanici „, ed aggiunge il riconoscimento della " facoltà di far passare od acquartierare nel territorio affittato truppe chinesi, subordinandola però alla condizione di una esplicita autorizzazione del governo germanico „. È preveduto anche nell' articolo 5 il caso che la Germania voglia restituire prima dello spirare del termine il territorio concesso, ed è pattuito che in tal caso la China, riprendendone il possesso, dovrebbe rimborsare alla Germania il valore della proprietà tedesca che vi si

trovasse. Il qual patto ribadisce il riconoscimento del carattere provvisorio del possesso germanico.

È vero che lo stesso articolo attribuisce all' impero germanico, nel caso di restituzione di Kiau-Cháu, fatta prima del tempo dalla Germania, la facoltà di chiedere ed ottenere in affitto un'altra località lungo la costa ; ma d'altronde, per questa come per quella attualmente posseduta, è stipulato il divieto alla Germania di rinunciarvi a favore di qualsiasi altro Stato che non sia la China. Inoltre l' articolo 3 stabilisce che le navi da guerra e mercantili chinesi, e quelle dell'una e dell'altra categoria appartenenti a Potenze che abbiano stipulato Trattati e siano in rapporti di amicizia colla China, debbano essere trattate a Kiau-Chau come le navi tedesche finchè vi duri il possesso germanico ; e l' articolo 4 esenta le navi chinesi da qualunque tassa speciale che non sia un correspettivo della manutenzione dei fari, fanali ed altri sussidii della navigazione eretti e stabiliti dalla Germania. Questa poi si obbliga nell' articolo 5 ad astenersi da qualunque ingerenza nelle stazioni di " likin „ stabilite fuori della concessione, ma in località adiacente al suo territorio.

Il carattere provvisorio della concessione, e la sua definizione come un affitto, è ripetuto negli articoli 1 e 2 della convenzione russo-chinese per Port-Arthur e Talienwan ; e quel riconoscimento v'è accentuato dall'articolo 4, stipulando che il capo dell'amministrazione russa nel territorio concesso non debba avere il grado e titolo corrispondente, in lingua russa o chinese, a quello di governatore generale o di governatore. Pattuendo nell' articolo 8 del medesimo Trattato certe concessioni ferroviarie colla testa di linea nel territorio affittato, la Russia ammetteva che " la costruzione di questa linea, non dovrà mai essere invocata come un argomento per offendere la sovranità o l' integrità della China „. Nella stessa guisa la Germania, assicurandosi, con una speciale convenzione, particolari concessioni ferroviarie e minerarie nel Shantung, ammetteva nell' articolo 3 che " inaugurando un sistema ferroviario in quella provincia, l' impero tedesco era immune da ogni insidiosa intenzione verso la China, e da ogni progetto d' acquistarvi illegalmente qualsiasi estensione di territorio„. Nei patti stipulati dalla Granbrettagna, circa l'estensione di Hong-Kong e il possesso di Weihaiwei, gli effetti della sovranità chinese erano anche più concretamente riconosciuti, ammettendosi che nell'una e nell'altra concessione territoriale, le navi da guerra chinesi, tanto neu-

trali quanto belligeranti, possano continuar ad usare delle acque territoriali. La qual cosa, nella seconda delle ipotesi, costituirebbe la possibilità di violazione dei doveri dei neutrali, quando si considerassero quei territorii come britannici, ma non potrebbe dar luogo a tale infrazione del diritto delle genti da parte della Granbrettagna, nelle acque territoriali di tali aree affittate, come accadrebbe, per, esempio ad Hong-Kong od a Singapore; e la diversità giuridica dei due casi dipenderebbe appunto dal carattere di territorio chinese conservato da quelle acque.

Nei rapporti coi proprii sudditi, la China nel territorio affittato alla Germania non conservava alcun esercizio effettivo di autorità sovrana; era ammesso bensì il diritto della China di reclamare i proprii delinquenti fuggiti nella concessione germanica (art. 5); ma anche ciò le autorità chinesi doveano fare rivolgendosi alle autorità tedesche nelle forme dell' estradizione, e senza poter mandare nel territorio affittato proprii agenti per procedervi agli arresti. La Convenzione russa per Port-Arthur riconosceva invece il persistere d' una certa sovranità personale chinese nel territorio affittato rispetto ai chinesi che preferivano continuar a dimorarvi, in quantochè l' articolo 4 disponeva che " ogni chinese imputato di infrazione penale debba essere consegnato al prossimo ufficiale chinese per essere trattato secondo l'articolo VIII del Trattato russo-chinese del 1860 (1).

---

(1) Traité additionnel au Traité de limites du 16/28 Mai 1858, signé à Pékin le 2/14 Novembre 1860 entre la Russie et la Chine. [V. Martens-Samwer. Vol. IV; XVII del N. Récueil, pag. 181-193]:

" Art. 8 . . . . , . . les crimes et délits doivent être jugés, comme il est réglé par l'art. 7 du Traité de Tientsin, d'après les lois de l'Empire dont le coupable est sujet . . . . . . et les delinquants seront punis d' après les lois de leur pays. — En cas de recel d'un sujet russe parmi les chinois ou de sa fuite dans l'intérieur du pays, l'autorité locale, aussitôt après en avoir été informée par le consul russe, prend immediatement des mesures pour faire rechercher le fugitif et, aussitôt après l' avoir decouvert, le remet un consulat russe. La même démarche doit également être observée relativement à tout sujet chinois que se cacherait chez des Russes ou se serait enfui en Russie. — Dans le cas de crimes graves tels que meurtre, brigandage avec des graves blessures, attentats contre la vie, incendie prémédité etc, après enquête, si le coupable est Russe il est envoyé en Russie pour être traité selon les lois de son pays, et, s'il est Chinois, sa punition lui est infligée par l'autorité du lieu où le crime a été commis; *ou bien, si les lois de l' État l' exigent, le coupable est envoyé dans une*

La Convenzione coll' Inghilterra per l'estensione del territorio di Hong-Kong, disponeva che i casi di estradizione dei delinquenti riparati dalla China nella concessione britannica, dovessero regolarsi secondo i trattati esistenti fra la Granbrettagna e la China e secondo i Regolamenti in vigore nel possedimento di Hong-Kong, assimilando così i rapporti di diritto internazionale penale fra i due territorii a quelli fra i territorii di due Stati diversi. Perciò che si riferiva alla giurisdizione civile e penale da esercitarsi sui chinesi abitanti i territorii concessi alla Granbrettagna, erano stipulate tre regole diverse. Nella estensione di Hong-Kong era attribuito, fatta eccezione dalla città di Kowloon, il diritto di giurisdizione su tutti gli abitanti, esclusivamente alla Granbrettagna. Nella città di Kowloon doveva continuare, come prima della concessione, la giurisdizione degli ufficiali chinesi " eccettochè in quanto riuscisse incompatibile colle esigenze militari della difesa di Hong-Kong ". Nella città murata di Weihaiwei la giurisdizione degli stessi ufficiali doveva continuare alle medesime condizioni. Nell' area adiacente alla baia di Weihaiwei, salvo il diritto di occupazione militare riconosciuto egualmente ai due Stati, doveva continuare in tutto l' amministrazione chinese. Anche nella zona neutra che la convenzione russa per Port-Arthur (art. 5) indicava al nord del territorio affittato, restava piena la giurisdizione chinese sugli abitanti, ma l'esercizio del diritto di occupazione militare da parte della China v'era subordinato al consenso della Russia.

Ma se su quei territorii, non restano paralizzati e latenti tutti gli effetti della sovranità chinese finchè ne dura la concessione del possesso ad un'altro Stato, è certo però che l'esercizio della massima parte dei diritti sovrani v'è attribuito, durante quel periodo, allo Stato concessionario, tanto nei rispetti del territorio, quanto in quelli degli abitanti. Mentre gli atti d' autorità che volesse fare la China nel territorio affittato alla Germania, sarebbero subordinati all' esame delle autorità di quest' ultima, alla Germania (art. 1) invece è riconosciuta la facoltà di intraprendervi ogni

---

autre ville ou une autre Province, pour y recevoir son châtiment. — En cas de crime, quelle qu'en soit la gravité, le consul et le chef local ne peuvent prendre les mesures necessaires que relativement au coupable appartenant à leur pays, et ni l' un ni l' autre n' a le droit d' incarcérer ni de juger séparément, et encore moins de châtier un individu non sujet de son governement ".

maniera di lavori pubblici, senza bisogno di mettersi perciò in rapporto colla China (art. 2), e quella di erigervi fortificazioni a difesa del territorio posseduto. Per tutto questo territorio e per il porto di Kiau-Chau, resta in facoltà della Germania emanare quegli ordinamenti che il suo governo giudichi migliori, alla sola condizione (art. 3, *e*) di non crearvi una condizione privilegiata alle navi tedesche; e quanto al governo ed all' amministrazione del territorio affittato in generale (art. 3), l' autorità esclusiva della Germania è ammessa senza riserve, escludendo ogni ingerenza della China, e affidando, per tutta la durata della concessione, il governo e l' amministrazione, alla sola Germania. È pattuito il pagamento (art. 5) di un equo prezzo ai proprietarii indigeni che saranno eventualmente espropriati; ma l' espropriazione loro è ammessa in favore non solo dell'amministrazione, ma anche dei sudditi germanici; e infine dal patto dal 6 Marzo 1898 relativo a concessioni ferroviarie e minerarie nel Shantung derivano a favore della Germania certi diritti territoriali, quantunque d' indole esclusivamente economica, anche nel contiguo territorio chinese, restando di altrettanto diminuita in quello la piena esplicazione di quei diritti sovrani, l' esercizio dei quali pur v' è lasciato alla China.

Il completo passaggio dei poteri amministrativi è pur stipulato a favore della Russia nella Convenzione per Port-Arthur (art. 4) disponendo che un alto ufficiale russo (quantunque senza il titolo di Governatore) v' abbia il comando di tutte le forze militari e navali, e la direzione di tutti i pubblici ufficiali dell'amministrazione civile, mentre resta esclusa la permanenza di qualsiasi forza militare chinese nel territorio. Il porto di Port-Arthur è dichiarato chiuso (art. 6), quello di Talienwan diviso in due parti l' una accessibile alle navi mercantili di tutte le nazioni, l' altra, come Port-Arthur, riservata alle navi da guerra russe e chinesi, privilegiate le une e le altre in eguali proporzioni su quelle d'ogni altra bandiera. In quanto poi alla erezione di forti, di quartieri e di difese d' ogni altra specie, il diritto della Russia (art. 7) è riconosciuto in modo esclusivo ed è così pieno, per tutta la durata della concessione, come se il territorio veramente le appartenesse.

Il territorio assegnato coll' accordo del 9 Giugno 1898, quale estensione ulteriore del possedimento inglese di Hong-Kong per

la durata di 99 anni, passava pure, colla eccezione accennata [1] della città di Kowloon, sotto l' amministrazione britannica, che vi iniziava subito i lavori pubblici, e vi organizzava la polizia (composta di 25 europei e 105 indiani), e l'amministrazione della giustizia. La convenzione per Weihaiwei trasmetteva pure quel porto colle acque adiacenti, l' isola di Liukung, le altre isole della baia e una striscia di terra nelle proporzioni già ricordate [2] dal possesso chinese in quello britannico. Inoltre il diritto conferito dallo stesso accordo alla Granbrettagna di fortificare e guernire di truppe e comunque provvedere alla difesa delle coste di quella penisola che si protende in direzione di nord est fra il golfo del Pecíli e il Mar Giallo ad est del meridiano 121° 40' di Greenwich, e che è appunto la penisola presso l'estremità settentrionale della quale è situato il porto di Weihaiwei, costituiva in quella regione, pur lasciandovi integra l'amministrazione chinese, un importante diritto di servitù a favore della Granbrettagna ed a carico della China.

La condizione dei residenti chinesi nei territorii affittati, non era, quanto al vincolo di sudditanza, mutata. Ma essi, pure restando sudditi chinesi, erano però riconosciuti come residenti oltre l' orbita d' esplicazione materiale completa della sovranità da cui dipendevano, e, continuando a dimorare nel territorio affittato, non potevano d'altronde assimilarsi ai chinesi viventi all'estero, perchè effettivamente la sovranità del territorio da loro abitato non era mutata. Da ciò derivava che l'autorità dello Stato concessionario di quei territorii, quantunque completa nei rapporti cogli abitanti in quanto era richiesto dalle necessità della tutela dell' ordine e dalla sicurezza del possesso del territorio stesso, pur dovesse in qualche parte distinguersi dal potere normale di uno Stato sui proprii sudditi e sugli stranieri abitanti nel suo territorio. La maggior somma d' autorità era attribuita alla Germania sui residenti indigeni di Kiau-Chau e dell' area dipendente da quel porto, dalla Convenzione del Gennaio 1898 che, come s'è veduto anche sotto altri rispetti, più delle altre analoghe Convenzioni, si avvicina ad un vero trattato di cessione di territorio. L'esclusione (art. 3) d' ogni potere amministrativo della China, abbandonava già del tutto gli abitanti di Kiau-Chau al potere politico della Ger-

---

(1) V. pag. 140.
(2) V pag. 135.

mania; e tale abbandono era ribadito da quella clausola dell' articolo 5 che disponeva: " I sudditi chinesi potranno rimanere nel territorio affittato sotto la protezione delle autorità germaniche, e continuarvi a dedicarsi alle loro occupazioni ed ai loro affari, finchè continuino a condursi come cittadini pacifici ed osservanti delle leggi ,,. Nella quale clausola nulla v'è di diverso da quelle che si riferiscono alla permanenza degli abitanti nei limiti di un territorio ceduto.

Agli abitanti di Port-Arthur e delle sue dipendenze, la Russia invece non solo " concedeva la facoltà di abbandonare il territorio o di restarvi, senza che essi potessero essere vittime di coercizioni sotto tale rapporto,,, ma colla clausola già ricordata (1) relativa alla materia penale, ammetteva il persistere rispetto a loro d' un certo grado d' autorità delle leggi e delle magistrature nazionali. Gli indigeni abitanti il territorio aggiunto ad Hong-Kong passavano pure del tutto sotto l'autorità delle magistrature britanniche, conservando gli ufficiali chinesi soltanto il diritto di servirsi della strada fra Hsinan e la città di Kowloon dove continuavano ad esercitare la loro giurisdizione. I diritti pubblici e privati degli abitanti indigeni di fronte all' amministrazione britannica, erano però da quell' accordo molto meglio garantiti che non fossero a Port-Arthur, o particolarmente a Kiau-Chau di fronte alle amministrazioni russa e germanica. Mentre questa avea la facoltà di espropriare i proprietarii chinesi non solo per un interesse pubblico, ma anche nell' interesse d' un privato acquirente tedesco, l' accordo inglese per l' estensione di Hong-Kong disponeva che "non si sarebbero decise nè espropriazioni, nè espulsioni degli abitanti del distretto compreso nell'estensione, e che ogni qualvolta fosse stato necessario un tratto di terreno per ufficî pubblici, fortificazioni, od altri simili fini d'ordine pubblico, se ne sarebbe fatto l'acquisto ad equo prezzo ,,. E la stessa garanzia era data agli indigeni, in termini quasi identici, dalla Convenzione relativa a Weihaiwei.

Tutti questi patti, egualmente diversi da una cessione di territorio, e distinti anche fra loro da qualche clausola particolare, rappresentano il massimo risultato ottenuto dall' aspirazione di taluni grandi Stati a sviluppare la propria influenza economica e politica nell'estremo Oriente, combinata colla debolezza militare e

---

(1) V. pag. 139.

morale dell' impero chinese e delle classi in esso dominanti. A dare poi una espressione territoriale e quasi coloniale alla propria influenza, quegli Stati furono indotti dalla necessità di procurare alle rispettive forze navali l'appoggio di proprii depositi di carbone e di proprii punti di approdo; dalla eventualità sempre più probabile di dover proteggere i proprii interessi contro una popolazione ormai diffidente degli stranieri; dal bisogno di francheggiare colla forza le proprie pretese nella concorrenza del commercio di quelle regioni, e infine da quel trasformarsi dell'equilibrio politico dei singoli sistemi di Stati in unico sistema di equilibrio politico mondiale, che sembra dover nel prossimo avvenire riservare il grado di grandi Potenze, soltanto a quei pochi Stati potentissimi che sapranno dovunque far valere l' influenza della propria politica e della propria coltura, e potranno partecipare al dominio di tutte le grandi vie del commercio. In cospetto di tali condizioni e di tali necessità, dall' indebolimento della China doveva esser suscitata, nel suo immenso territorio, fra i vari Stati d' Europa e d' America, la lotta per le concessioni. Più quell' indebolimento s' accentuava, e più tali aspirazioni dovevano assumere una espressione territoriale; e in questo indirizzo, il fine conseguito da uno Stato, dovea provocare i più impazienti tentativi degli altri per imitarlo.

La futura vicenda di tali concessioni dipenderà in tutto dalle energìe di rigenerazione che potrà manifestare la China e che decideranno se essa debba tornare un *soggetto* normale, o debba ridursi a non essere che un *oggetto* dei futuri rapporti internazionali. Da tale prossima vicenda delle energie sociali e politiche della China, dipenderà che queste più recenti concessioni territoriali scompaiano o restino tutto al più nel territorio chinese come altrettante Gibilterre, oppure siano, come già i primi porti posseduti lungo le coste indiane da portoghesi e da inglesi, i punti di partenza dell' influenza politica e della conquista. Dallo sviluppo di quelle energie dipenderà pure che i " settlements „ perdano come al Giappone l' autonomia municipale rientrando nel diritto comune, o si trasformino alla loro volta dal tipo classico di quello di Shanghai, in nuovi enti politici costituiti ai danni della sovranità territoriale chinese.

18.

I « settlements » e il diritto pubblico. Carattere giuridico e vicenda storica.

Da quanto si è osservato finora circa la storia e l'organizzazione dei " settlements „ e circa la vicenda delle varie concessioni territoriali nei paesi dove quelli si son venuti formando, chiaramente risultano degli uni e delle altre i caratteri giuridici, che ora basterà riassumere a guisa di conclusione e di definizione.

Le concessioni delle aree dove i " settlements ,, si formano, non corrispondono a rinuncie particolari dello Stato alla sovranità territoriale e non possono definirsi nemmeno, come sarebbe il caso dei porti concessi in affitto ad un' altra Potenza, quali rinuncie temporanee all' esercizio di quella sovranità. Trattasi invece della concessione di un'area ben determinata che, senza pregiudizio della facoltà che hanno gli stranieri di risiedere anche fuori di quei limiti, è particolarmente assegnata alla loro dimora in genere o alla dimora di quelli appartenenti ad una nazionalità determinata.

I privilegi personali e locali che i Trattati vigenti attribuiscono agli stranieri di civiltà europea nell'estremo oriente, li sottraggono, per tanta parte della loro attività, all' impero della legge e della giurisdizione locale, che, assegnata alla loro dimora un' area particolare, vi si manifesta come una necessità, per la tutela dell' ordine e del diritto, che anche una particolare organizzazione di polizia ed una propria organizzazione municipale ve li accompagnino. Da ciò son derivati gli Statuti comunali dei " settlements „ e le loro autonomie, da quelli garantite, le quali hanno bensì un proprio carattere di diritto pubblico, ma non hanno assunto mai finora un carattere politico di sovranità, come a taluno, pratico piuttosto della esteriorità della vita chinese, che non dei principii giuridici che la governano, è sembrato di dover constatare (1). Chi affermasse che i municipii costituiti nei " settlements „ e dotati d'autonomia comunale rappresentano altrettante repubbliche, o colonie politiche straniere, direbbe cosa non corrispondente al vero. Chi negasse ogni diversità di diritto fra quelle Comunità orga-

(1) Hesse-Wartegg. *China*, ecc. ediz. cit., pag. 93.

nizzate, e gli altri elementi locali della amministrazione chinese, incorrerebbe in una più grave inesattezza. E del resto una prima fonte d'errori è il proposito, che molti non sanno abbandonare, di voler assegnare una specie nuova di enti locali alle categorie già esistenti. Appunto perchè si tratta di formazioni nuove che sono il risultato di condizioni del tutto peculiari, bisogna ricorrere, per esporne il concetto giuridico, all'analisi delle condizioni della loro formazione e del loro modo di essere, e non alla trasformazione artificiosa, in altrettante identità, delle varie analogie che fra quelle ed altri enti locali possano veramente sussistere.

I " settlements „ non sono repubbliche internazionali, perchè son destituiti d'ogni personalità internazionale, e d'ogni, sia pur subordinata, autonomia d'ordine costituzionale. Non sono colonie appartenenti in China ad una od a più nazioni stranieri, perchè a favore di nessuno Stato è avvenuta, rispetto a quelli, una trasmissione di sovranità territoriale; sicchè il territorio del " settlement „ nè è ceduto o subordinato politicamente ad un'altra Potenza, nè è diventato, in maggiori o minori proporzioni, un condominio di più Potenze straniere; ma è restato una parte del territorio chinese, dove ad una comunità straniera è concesso di organizzare una propria amministrazione comunale.

Ma i " settlements „, non sono nemmeno comunità o comunque enti locali chinesi giuridicamente identici agli altri che si dividono amministrativamente il vastissimo territorio dell'Impero. Se ne distinguono materialmente per l'indole etnografica della comunità che vi è costituita e per l'indole tecnica degli ordinamenti municipali che la governano. Ma molto più se ne distinguono giuridicamente per i diritti elettorali ed amministrativi riconosciutivi ai residenti stranieri, e per l'indole dell'autorità tutoria, dalla quale dipende la amministrazione municipale, e che non è esclusivamente territoriale, od esclusivamente straniera, ma è costituita dal cooperare dell'uno e dell'altro elemento, con notevole prevalenza del secondo. Questa autorità tutoria, rappresentata dagli ufficiali consolari degli Stati interessati, e in ultima istanza dai rispettivi rappresentanti diplomatici a Pechino, riflette, per solo effetto della propria costituzione, un certo carattere politico, sulle proprie funzioni amministrative. Si distingue ancora dalle comuni autorità tutorie degli enti locali per più rispetti: per il carattere internazionale e collettivo della sua costituzione, che risulta dall'unione dell'autorità locale e di un'autorità straniera nei " set-

tlements „ nazionali o particolari, e dall'unione della prima col consorzio di più ufficiali stranieri in quelli internazionali; per i poteri amministrativi d'indole territoriale che sono del tutto delegati dalla sovranità territoriale all'autorità tutoria straniera circa le concessioni e l'uso dei terreni; per la delegazione ad autorità non territoriali del diritto di espropriazione per causa di pubblica utilità; e infine perchè la supremazia puramente amministrativa dei consoli sulle municipalità, che si manifesta come funzione territoriale, è, in gran parte del suo contenuto, una conseguenza dei privilegi e delle immunità che sono attribuiti dai Truttati agli stranieri.

I " settlements „ municipali sono dunque una nuova specie di autonomie municipali e non politiche di carattere federativo. Senza dubbio come tutte le forme della vita sociale, e particolarmente come tutte le creazioni del diritto pubblico, anche il " settlement „ municipale non può considerarsi come un tipo fisso e immutabile, ma come un concetto d'autonomia intorno al quale oscillano ed oscilleranno ancora le manifestazioni concrete della realtà. Anch'esso, come le altre concessioni dianzi accennate, è la risultante, necessariamente mutabile, di due elementi, ciascuno dei quali è mutabile: i poteri d'uno Stato che tendono ad essere esclusivi nel proprio territorio, e l'aspirazione degli altri Stati a proteggere i proprii sudditi residenti in quello e a diffondervi la propria influenza; aspirazione che tende pure ad affermarsi, nei paesi non europei, con sempre maggiore energia.

E secondo che l'uno o l'altro di questi elementi è attenuato o rafforzato dalle circostanze o dalle vicende del momento, è naturale che il risultato, a danno dell'una o dell'altra autorità, debba poi rispettivamente modificarsi. Così le concessioni " individuali „ di aree promesse dai Trattati del 1842 e del 1843, [1] si sono trasformate a poco a poco nei " settlements „ municipali che attualmente esistono nella China e nella Corea. Così d'altronde le concessioni analoghe fatte agli stranieri in Giappone erano già scomparse e rientrate nel diritto comune al principio di questo secolo.

Ma parlando di quegli enti comunali come di collettività attualmente esistenti e che debbano definirsi in rapporto colla loro presente esistenza concreta, può ripetersi con certezza ch'essi sono

---

(1) V. pag. 6-10.

autonomie, municipali e non politiche, di carattere internazionale e federativo.

Intorno a tale concetto fondamentale si è venuto effettuando fino ad ora il loro sviluppo. Appunto perchè si riconosceva tale carattere alle concessioni di quella specie, l'articolo 2 della Sezione III della Convenzione di Cefù trattava della delimitazione dell'area dei " settlements „ generali in ogni porto aperto della China, come di un atto di competenza non delle sole autorità supreme dello Stato, ma bensì delle autorità locali di ciascun porto, d'accordo coi varii consoli. E nello stesso senso, era escluso ogni carattere politico dalla concessione ed ogni sua efficacia sulla sovranità territoriale, dal primo degli articoli addizionali di Washington stipulati il 28 Luglio 1868 fra gli Stati Uniti e la China, e dall'articolo 6 del Trattato del 22 Maggio 1883 fra gli Stati Uniti e la Corea.

Appunto per corrispondere al fine giuridico ed economico, ma non politico, dei privilegi accordati agli stranieri, gli Stati Uniti si erano dimostrati fin da principio contrarii alla concessione d'aree particolari agli stranieri d'una sola nazionalità (1), e fautori invece di quei " settlements „ internazionali, assegnati cioè agli stranieri in genere senza distinzione di nazionalità, che ebbero infatti fino agli ultimi tempi il maggiore sviluppo. E lo stesso Console francese che insisteva allora (2) per ottenere che una concessione di terreno a Shanghai fosse particolarmente assegnata alla Francia, riconosceva però di tale concessione lo stesso carattere (3) giuridico, nella sua lettera del 12 Aprile 1849 al Ministro di Francia, scrivendo: " ces concessions sont, d'un autre côté, indispensables pour donner au Consul de chaque nation la possibilité d'exercer une jurisdiction sur ses nationaux „. E nel dispaccio del 16 Ottobre 1850, (4) egli, prevedendo l'importanza che tali concessioni avrebbero assunto in avvenire, alludeva esclusivamente a talune prerogative particolari da esercitarsi nella concessione, ed aggiungeva: " Il est vrai que cette affaire n'est effectivement qu'une question de principes, mais ces principes deviendront bien importants, dès que les rélations commerciales seront liées entre la

(1) Cordier. *Les origines ecc.*, pag. XXXI-XXXIV e pag. 6-8.
(2) V. pag. 21, 23, 26 e 27.
(3) Cordier l. c., pag. 7, 8.
(4) Cordier l. c., pag. 15, 16.

France et ce port ; à ces questions de principes se rattacheront alors des droits de police et de jurisdiction très favorables à la sécurité de nos négociants et de leurs intérêts „. Nè tale competenza giurisdizionale e di polizia può invocarsi come un' attribuzione di poteri sovrani e territoriali; bensì è privilegio che segue lo straniero, nei paesi di giuridizione consolare, come un attributo della di lui personalità; e indipendentemente della concessione d' un' area particolare per la sua residenza, lo straniero resta sottoposto, mentre trovasi in quei territorii, alle autorità ed alla giurisdizione della patria, come se non ne avesse materialmente abbandonato il territorio (1).

Lo stesso carattere dei " settlements „ risulta riconosciuto anche dalla prima convenzione che ha provveduto alla loro abolizione in Giappone, cioè dal Trattato anglo-giapponese del 16 Luglio ratificato il 16 Agosto 1894.

L' articolo 18 di quel Trattato stabilisce che i " settlements „ stranieri esistenti in Giappone saranno incorporati nei rispettivi comuni giapponesi, e formeranno parte da quel momento del sistema municipale del Giappone, ed aggiungeva: " Le competenti autorità giapponesi vi assumeranno da quel momento tutti gli obblighi municipali, ed i fondi e proprietà comunali pertinenti a questi " settlements „, saranno trasmessi nel tempo stesso alle autorità giapponesi. Lo stesso articolo provvedeva perchè fossero rispettati i diritti acquisiti, sia conservando la destinazione e l'esenzione da tasse dei terreni già concessivi per uso pubblico, sia tutelandovi i diritti dei privati. Perciò le concessioni perpetue di terreni ottenute nei " settlements „ dovevano esservi confermate, senza che le condizioni originarie delle concessioni stesse potessero modificarsi. La competenza antecedente delle autorità municipali straniere era sostituita da quella delle autorità giapponesi.

Ora tali stipulazioni dell' Inghilterra e degli altri Stati col Giappone provvedevano bensì alla incorporazione di taluni comuni stranieri in taluni altri giapponesi, assicurando la tutela dei diritti acquisiti nei primi, ma nè esplicitamente nè implicitamente vi si alludeva ad una retrocessione o ad un abbandono di sovranità territoriale fatto dalla Granbrettagna o da altri Stati al Giappone. Le

---

(1) In the same and as ample a manner as if H. Majesty had acquired such Power or jurisdiction by cession or conquest of territory. Order in Council (britannico) 1865 for China ad Japan.

funzioni amministrative di quest'ultimo Stato risultano integrate in ogni parte del territorio per effetto dell'abolizione dei privilegi giurisdizionali degli stranieri, e pertanto non esiste più la giustificazione di quell' ostacolo (che l' articolo 18 della convenzione anglo-giapponese provvedeva a far scomparire) alla piena esplicazione dei poteri amministrativi territoriali anche nelle aree assegnate alla residenza degli stranieri.

Tale concetto del tutto particolare del " settlement „ in generale e delle sue autonomie municipali in ispecie, mentre risulta dall' analisi delle varie fasi del suo sviluppo e dalle varie manifestazioni della sua attività, corrisponde d' altronde perfettamente ai bisogni ed ai rapporti che ne hanno provocato la formazione, ed agli intendimenti dei suoi primitivi Statuti. Per comodo d' argomentazione diplomatica atta a rimuovere gli ostacoli frapposti all'estensione della sua concessione di Shanghai, la Francia stessa ha riconosciuto ufficialmente nel 1898 questo peculiare carattere del " settlement „ e della sua organizzazione municipale. Nel 1896 era stata domandata dai Consoli, col mezzo del decano del corpo diplomatico a Pechino, un' estensione territoriale per entrambe le *concessioni* di Shanghai. Alla estensione assegnata alla concessione francese, si opponeva Lord Salisbury come si è già ricordato, perchè avrebbe compreso nei limiti di quella concessione certe proprietà private appartenenti a sudditi britannici. Ne seguì fra i due governi, uno scambio di comunicazioni nel corso delle quali il gabinetto inglese, prendendo le mosse del criterio territoriale della concessione prevalente in Francia, invocò per impedire la estensione proposta, l' accordo anglo-chinese del Febbraio 1898 che vietava alla China di " cedere, ipotecare, od affittare ad un'altra Potenza alcuna frazione di territorio, nel bacino del Yang-tsé „. Allora, per eliminare tale ostacolo, il ministro Delcassé rispose che in tal caso trattavasi della semplice estensione d' una *concessione municipale*, che non avrebbe potuto assimilarsi in alcun modo ad una cessione di territorio [1].

Ma i criterii seguiti nel governo di tali aree non sempre corrispondono a quelli che si sono invocati da principio per ottenerne il possesso. E dopo, come prima, della dichiarazione or ora ricordata, il concetto territoriale del " settlement „ fù, come si

---

(1) V. pag. 45 n. 3 e libro giallo francese, relativo alla China, 1898-99. n.° 123, pag. 84 e *Revue de droit international public*, 1900, pag. 653-654.

è già accennato (1), invocato in China, sopratutto da parte di francesi, considerando la concessione dell'area come una cessione di sovranità, e la creazione del municipio come una peculiare formazione politica. Costituita da Statuti eguali a quelli della Municipalità vicina, la Comunità francese di Shanghai, è stata sempre governata in conformità col sottinteso che quella collettività sorgesse in una concessione territoriale fatta non ai francesi per risiedervi, ma al governo francese, e che la condizione potesse pertanto considerarsene analoga a quella di una colonia della Francia.

Il conflitto sorto nel corso del 1902 fra il corpo dei Consoli e la Municipalità del " settlement ,, internazionale di Shanghai (2), è stato provocato appunto dalla pretesa del console francese di considerare la propria concessione territoriale, nei riguardi della competenza e della procedura, come assimilata al territorio francese. La soluzione che l' assemblea dei Consoli avea voluto dare al conflitto, tenderebbe a dimostrare che quella concezione territoriale del " settlement ,,, non sia più tanto singolare com' era stata fino ad ora fra i rappresentanti delle Potenze in China. E quello stesso concetto ha trovato in Francia non pochi fautori, quantunque finora piuttosto nel campo degli uomini politici e dei diplomatici, che non in quello dei giuristi. Anzi la magistratura vi è arrivata, a proposito della concessione di Shanghai, ad una soluzione che è contraria a quella tesi.

Quando una infrazione alla legge penale commessa in territorio straniero, rientra nel numero dei casi previsti dall' articolo 7 del Codice di istruzione criminale, (3) i tribunali francesi sono competenti a giudicare gli stranieri in ragione di un fatto commesso da loro al di là della frontiera.

Se trattasi pertanto di reato commesso in Francia, la competenza della giustizia francese a conoscere del fatto principale, si estende anche a tutti i fatti di complicità, anche se questi siansi prodotti in paese straniero e se ne sia imputabile uno straniero. Davanti al Tribunale di Lione e poi davanti alla Corte d' Appello della stessa città s' era presentato appunto un caso nel quale, per ammettere od escludere quella competenza francese, era necessario decidere prima se la " concessione ,, francese di Shanghai,

(1) V. pag. 68-70.
(2) V. pag. 114.
(3) N.

e in genere le " concessioni „ territoriali esistenti in China, dovessero considerarsi come territorio francese, oppure straniero.

Uno straniero di nazionalità svizzera, abitante da molto tempo a Lione, v'era stato sottoposto a procedimento penale come complice di un reato commesso da un francese nei limiti della concessione di Shanghai. Il francese, autore del reato commesso in pregiudizio della Compagnia creata per illuminare a gaz la Concessione francese, vi era stato già tradotto davanti alla propria giurisdizione consolare, e i fatti, ricordati nell' atto d' accusa di complicità portata a Lione contro lo straniero, si legavano intimamente col reato, e perciò dovevano considerarsi come compiuti nel luogo della perpetrazione del reato principale, cioè nel territorio della concessione francese di Shanghai. Il tribunale penale di Lione si dichiarò incompetente, perchè i trattati franco-chinesi vigenti sottomettono bensì i francesi alla legge ed alla giurisdizione penale nazionale, ma " hanno un carattere esclusivamente personale, e non attribuiscono alla Francia, alcun diritto di sovranità su quei territorî „. La corte d' appello di Lione non modificò questa definizione territoriale del " settlement „, e riconoscendo pertanto che il luogo dov'era stato commesso il reato principale era territorio straniero, applicò la dottrina già sancita dalla Camera criminale della Corte di Cassazione il 19 Aprile 1888 (1) e liberò l'imputato.

La dottrina in se, dato il carattere straniero del territorio dov'era stato commesso il reato, non era controversa: ma la sua bontà dipendeva dalla esattezza di quell' elemento di giudizio, che era stato la definizione della concessione francese di Shanghai come territorio straniero. Ora il Surville che commenta tali decisioni, (2) non va d' accordo con quelli che assimilano al territorio francese quello straniero dove vigono i privilegi della giurisdizione consolare (3), e ammette che questa costituisce piuttosto

---

(1) V. Sirey, 1893, II, 73 e Sirey, 1893, I, 345.

(2) *Revue Critique de Législation et de Jurisprudence.* Aprile, 1896, pag. 238-242.

(3) Tali sono il Renault et il Chausse. Il primo [Revue Critique de législation et de jurisprudence 1884. Examen Doctrinal. Droit International. pag. 717-719], citava in tale senso un giudizio della Sezione d'accusa della Corte di Aix del 7 Novembre 1883 che avea ritenuto competenti i Tribunali francesi a giudicare un francese accusato d'aver fabbricato al Cairo monete egiziane. Il Renault mette a confronto tale decisione con un' altra della Sezione d'accusa della Corte di Douai, che avea

un beneficio del tutto personale dei nazionali francesi e dei protetti dai Consolati di Francia. Ma d' altronde egli distingue il privilegio da lui pur ritenuto personale della giurisdizione consolare, da quello delle concessioni territoriali o " settlements „ esistenti a Shanghai ed in altri porti dell' Estremo Oriente.

Egli analizzando i varii privilegi locali dipendenti da queste concessioni, vi annovera anche quello sancito dall' articolo 32 del trattato francese di Tientsin del 1858, relativo all' immunità delle case, e lo ascrive a torto a tale categoria, perchè non trattasi d'un privilegio particolare dei " territoires concédés „, ma comune anche a tutte le abitazioni isolate di stranieri in China, e conclude: " Certes il y a là à notre avis, de la part de la Chine, un abandon contractuel de sa souveraineté, qu' il ne nous semble pas exagéré de dire que la fiction d' exterritorialité doit être admise et que dans le quartier français de Shanghai les infractions émaneés de nos nationaux doivent être réputées accomplies sur un territoire français, de telle sorte que les jurisdictions françaises doivent pou-

---

ritenuta l' incompetenza a giudicare in Francia un francese colpevole di aver falsificato in Belgio monete belghe. E trova che il giudizio di competenza pronunciato nel primo caso e quello di incompetenza pronunciato nel secondo, non sono in contraddizione. Date infatti le disposizioni degli articoli 132 e 133 del Codice Penale francese, la prima delle quali punisce chi abbia falsificato dovunque monete aventi corso legale in Francia, e la seconda punisce chi abbia falsificato in Francia monete straniere, senza che l'una o l'altra punisca in Francia chi abbia falsificato fuori del territorio francese monete non aventi corso legale in Francia, la decisione della Corte di Aix è giustificata dalla estraterritorialità, attribuita ai francesi in Levante, per effetto della quale i loro atti sono assimilati ad atti compiuti o commessi in territorio francese. Il Chausse [Ibid. 1889, pag. 254-257] non crede che tale finzione d' estraterritorialità possa ammettersi in modo così completo, ma ritiene però che, in materia penale debba essere ammessa in Francia relativamente ai paesi dov'è in vigore il regime cosidetto delle capitolazioni, come derivante dall'art. 7 al. 1 della legge del 28 Maggio 1836 circa il diritto penale dei francesi negli scali del Levante e della Barberìa, dov' è disposto che essi " saranno puniti colle pene delle leggi francesi. „ La qual disposizione del resto non importa una finzione d'estraterritorialità rispetto al territorio cui si riferisce, ma bensì una immunità personale e giurisdizionale dei francesi che vi risiedono e vi agiscono, immunità dalla quale non è impedito che su loro e sui loro atti talvolta imperi la legge territoriale, quantunque l'applicazione ne sia riservata, nei casi concreti, ai tribunali nazionali delle persone giudicabili.

voir atteindre les faits de complicité émanés d'un étranger, protégé ou non, fût-ce en pays étranger. Nous croyons même que dans un semblable territoire, à moins de dérogations résultant d'actes diplomatiques, on pourrait appliquer aux étrangers qui s'y trouvent, la règle de l'article 3 de notre Code Civil déclarant que : " Les lois de police et de sûreté obligent tous ceux qui habitent le territoire ,,.

Questa considerazione ha ispirato la condotta delle autorità francesi di Shanghai nel recente conflitto [1], ed ispira i governi che le appoggiano ; nè è ben certo che, in cospetto di argomentazioni dottrinali come quelle del Surville, e delle vicende chinesi più recenti, anche la giurisprudenza francese testè riferita e contraria al concetto territoriale, non debba essere mutata.

Intanto il protocollo finale del 1901 fra la China e le undici Potenze, riconosceva a Pechino la formazione di quartieri stranieri con vero carattere distinto, politico e territoriale. L'articolo 7 infatti disponeva che " il quartiere occupato dalle Legazioni dovesse essere considerato come area riservata particolarmente al loro uso e posto sotto la loro esclusiva autorità, dove i chinesi non abbiano facoltà di risiedere, e che possa essere messo in istato di difesa ,,. La China rinonosceva poi anche il diritto di ciascuna Potenza di mantenere permanentemente in quel quartiere una guardia per la difesa della propria Legazione. Si trattava dunque in tal caso d'un'area della capitale dell'impero riservata non agli stranieri quale residenza, ma agli Stati stranieri come sede della rispettiva legazione ; e in quell'area, a ciascuna Potenza doveva essere assegnato il terreno che doveva competerle in modo esclusivo senza limite di tempo, con esclusione degli indigeni, e colla facoltà di fortificare il quartiere e di mantenervi una guarnigione militare. Tale concessione pertanto non può essere confusa in alcuna maniera con quella dei " settlements ,,. Il quartiere delle Legazioni è ripartito nel possesso esclusivo delle varie Potenze ; e poichè l'ordine pubblico non vi potrebbe essere tutelato, nè la difesa resa possibile se non colla cooperazione di tutti gli Stati colà rappresentati, questa cooperazione non sarà, come nei " settlements ,, il coordinamento di più autorità consolari, competenti per ragion personale ad agire sugli stranieri, ma bensì

---

(1) V. pag. 114 e 151.

il condominio esercitato dalle rappresentanze di più Stati aventi autorità territoriale su tutta l' area di quel quartiere. E se un giorno la scarsa popolazione straniera di Pechino, limitata ora quasi esclusivamente al personale delle legazioni, agli impiegati delle dogane, ai professori del collegio imperiale e dell' Università, ed al corpo missionario, dovesse aumentare, e si raccogliesse ad abitare nel quartiere delle legazioni, così che in quello si sviluppasse una comunità internazionale, gli Statuti di quest' ultima sarebbero atti collettivi di legislazione emananti dalle Potenze e sottratti in tutto alla competenza della China ; e la tutela di quella comunità nei suoi atti amministrativi sarebbe esercitata collettivamente da quei rappresentanti per diritto proprio, e senza bisogno nè di cooperazione nè di ulteriori delegazioni delle autorità territoriali. Si tratterebbe di una manifestazione federativa non soltanto municipale ma anche politica ; comunità internazionale di una nuova specie, formatasi in territorio trasmesso dalla China senza determinazione di tempo o limiti di autorità, al condominio delle Potenze e da queste direttamente ed in modo assoluto governato.

Quest' ultima forma di concessione rappresenta dunque, fra tutte le concessioni che si son venute analizzando, il massimo e più intensivo grado d' abbandono dell' esercizio della sovranità territoriale. Nè potrebbe escludersi con sicurezza, se l' indebolimento della China non si arresta, che anche le altre concessioni territoriali, prima e più a lungo studiate, possano avviarsi ad una trasformazione secondo il medesimo indirizzo.

Già la domanda di tante concessioni di aree per formarvi " settlements „ nazionali a Tientsin, è un indizio di questa tendenza. La protezione dei propri sudditi e dei loro diritti privati, può essere conseguita da ciascuno Stato, mediante la partecipazione di quei sudditi ad un " settlement „ internazionale. Il fatto che a Tientsin le Potenze che possedevano già una concessione di terreno abbiano continuato a conservarla con amministrazione separata, e che varie altre Potenze v'abbiano domandato ed ottenuto altre concessioni d' aree particolari, sembra indicare che le une e le altre vogliano far di quelle aree particolarmente riservate, il punto d' appoggio di un' esclusiva influenza politica e d'un principio d'attività coloniale. E tanto più, che alle Potenze meno forti od ultime venute, l'esplicazione in altro modo di tale attività in territorio chinese è stata impedita. La Russia, la Germania, la Francia e l'Inghilterra hanno

potuto, a tempo adoperandosi, affittare porti ed aree lungo la costa. L' Italia e il Belgio lo hanno tentato invano. Non restava allora a questi Stati altro mezzo per soddisfare in parte le loro aspirazioni, che abbandonare la domanda di affitto d' un porto ancora chiuso, che sarebbe stata concessione politica ed esclusiva, e domandare invece, in un porto aperto, l'assegnazione di un " settlement ,, particolare, che è concessione non politica e non esclusiva e come tale giustificata fino ad un certo punto dalla clausola della nazione più favorita.

Ma il fine non confessato di tali domande, determinate da aspirazioni di indole politica od incipienti, o non potute altrimenti soddisfare, deve far sì che a questi nuovi " settlements ,, , per tali motivi domandati ed in tal modo ottenuti, si cerchi di dare un ordinamento piuttosto politico e coloniale che non strettamente municipale. E in tali circostanze, rese più efficaci dalla crisi di depressione che la China attraversa, sta un possibile fattore di trasformazione di tutti i " settlements ,, e del loro carattere giuridico, trasformazione nella quale svanisca il concetto delle privilegiate comunità personali ed amministrative costituite in territorio chinese, per essere sostituito dal concetto territoriale e coloniale, fino ad ora estraneo a quella comunità internazionale di Shanghai che fù detta a buon diritto il modello dei " settlements ,,.

Nella prevalente loro condizione attuale, questi si potrebbero considerare come una specie di quelle entità intermedie fra lo Stato, anche semisovrano, e il semplice ente amministrativo locale, che il Jellinek ha considerati come " Staatsfragmente ,,. [1] E fra le varie sottospecie da lui distinte di tali territorii, i " settlements ,, si potrebbero ascrivere alla seconda, dei territorii organizzati, a quelli cioè [2] cui spetta, entro certi limiti, una qualche competenza autonoma circa i mutamenti del proprio organismo. Senonchè, anche in tale sottospecie, i " settlements ,, dovrebbero distinguersi dagli altri territorii dipendenti con organizzazione propria che lo Jellinek ascrive a tale categoria, per effetto del carattere internazionale, così dell'origine come della formazione etnografica, così delle autorità tutorie come delle garanzie.

Le loro caratteristiche particolari dimostrano assai chiaramente quanto sia nel vero lo stesso Jellinek quando deplora che da tutti

---

(1) Jellinek. Die Staatsfragmente. Heidelberg. Koester, 1896.

(2) l. c., pag. 49, 54, 55 e 56.

non si riconosca, non potersi tutte le formazioni concrete del presente costringere entro le categorie dottrinali del passato (1). E l'instabilità che i caratteri specifici notati nei " settlements „ manifestano, non sono se non che un' applicazione particolare di quella legge per cui tutte le forme politiche manifestano continue transizioni nel corso delle loro vicende storiche, così da non potersene disegnare se non che tipi medii ed empirici, destinati ad essere, dalla vicenda dei fatti o dalla progredita conoscenza, modificati e corretti.

Che se questa legge di moto e di mutamento manifesta sempre la sua efficacia nella vicenda dei singoli gruppi umani dotati d' una propria vita colle'tiva, tanto più operosa deve riescire l' azione della stessa legge nelle collettività costituite da elementi e governate da fattori internazionali. La condizione giuridica di tali collettività è la risultante meccanica di due forze contrarie e separatamente mutabili ; sicchè è impossibile per loro la stabilità degli ordinamenti e dei caratteri. Sono forme contingenti delle quali è possibile soltanto definire il carattere generico, descrivere il modo di essere in un determinato momento ed indicare l' órbita seguendo la quale, nell'una o nell' altra direzione, o ritorneranno a confondersi del tutto collo Stato nel cui territorio si son costituite, o se ne separeranno del tutto, sia per vivere di propria autonomia politica, sia per trasformarsi in dipendenze di un altro o di più altri Stati.

---

(1) l. c., pag. 8.

APPENDICE

AGREEMENT RESPECTING A GENERAL FOREIGN SETTLEMENT AT JENCHUAN (CHEMULPO) (1884)

DRAWN UP AT SEOUL IN CHINESE, 3rd. OCTOBER 1884 (1)

(English Translation).

1. The situation and limits of the General Foreign Settlement al Chemulpo, with the position of the streets and roads and the boundaries of the lots, are shown in the annexed plan, on which the General Foreign Settlement is coloured red.

The Corean Government will take steps to cause all Corean houses now standing within these limits to be removed within two months from the date of this Agreement, and will prevent others from being erected within said limits.

2. The Settlement consists of four classes of lots:

A. Those lots situated on the south side of the Chinese Settlement to be prepared and filled in by the Corean Government. All buildings erected on these lots must be solidly constructed, of brick, stone, or iron, with tiled or iron roofs.

No wooden buildings or thatched houses will be allowed on these lots.

B. These lots are the lots north of the Chinese Settlement. All buildings erected thereon must be tiled, and the walls constructed of brick, stone, or thick plaster.

(1) Per queste ed altre indicazioni relative ai " settlements „ della Corea devo ringraziare il dottor D. Pegorini Commissario delle dogane di Chemulpo.

C. Lots east of the Japanese Settlement.

D. or Still Lots.

B. C. and D. Lots must be prepared by the purchaser at his own expense.

3. The sea wall and jetty shall be constructed and kept in repair, and the streets and roads of the Settlement laid out and constructed, at the expense of the Corean Government.

The Corean Government will also mark out the boundaries of the lots, by erecting stones or otherwise, before they are put up for sale.

4. The roads and drains shall be kept in repair and the streets lighted and cleaned, a police force provided, and other municipal expenditure met by the Municipal Council from their own funds.

If these prove insufficient, the Municipal Council may impose on additional assessment on all lots and houses in the foreign Settlement in proportion to their value.

5. All sales of land within the Foreign Settlement shall be made at the instance of the competent Authorities, who will give not less than one week's notice of such sales.

The upset price of A lots will be ninety-six dollars per one hundred square metres, and of B and C lots six dollars per one hundred square metres, and of D lots three dollars per hundred square metres.

The yearly rental of A lots wil be twenty dollars per one hundred square metres, of B and C lots six dollars and of D lots two dollars per one hundred square metres; of which rental thirty cents per one hundred square metres will be retained by the Corean Authorities, and the remainder, together with any balance left over from the proceeds of land sales, shall belong to the municipal fund.

None but subjects or citizens of Treaty Powers, whose Authorities have signified their acceptance of this Agreement, shall be allowed to purchase or hold in the Foreign Settlement or be granted title deeds within the said limits.

The Corean Government may, however, hold in their own name lots for the erection af Corean public offices or for the official residences of Corean fonctionaries; these lots shall be subject to Municipal Regulations in the same manner as others,

and shall contribute to the municipal expenditure in the same proportion as other lots of their class.

Title deeds will be issued and registered by the Corean Government and transmitted to the purchasers through their Authorities, and duplicates will be kept by the Corean Authorities.

Transfer must be executed before the Authorities of the transferrer and produced by the transferee to his Authorities, who will inform the Corean Authorities of the transaction.

All purchasers and transferees shall sign the declaration appended to the title deed hereto annexed.

6. The Municipal Council shall consist of a Corean local official of suitable rank, the Consuls of the Treaty Powers whose subject or citizens hold land in the Settlement, and their registered landholders, who shall be elected by the other registered landholders in such manner as the Foreign Authorities aforesaid may hereafter determine.

The Municipal Council shall have power to regulate their own proceedings and the duties of their officers and servants, and shall have power to make bye-law for the following purposes.

Regulation of public-houses; issuing of public-house licenses, and imposing and collecting fees for the same.

Suppression of gambling-houses, opium-houses, and houses of ill-fame.

Regulation of traffic.

Regulating and licensing boats, porters, and vehicles plying for hire within the Foreign Settlement.

Prevention of nuisances, the erection of unsafe or inflammable buildings, and the following of offensive trades or those injurious to the public health within the Foreign Settlement.

Preventing obstruction to the public thoroughfares.

Preserving public health and decency.

Any bye-law made by the Municipal Council may state a maximum penalty not to exceed twenty-five dollars for the breach thereof. All such penalties shall be enforced by the Authorities of the offender, and all fines shall be paid over to the municipal fund.

7. Lots outside of those described as " A „ lots on the general plan of the Settlement, and which are now covered by water at high tide, as well as those which may be formed by

the grading of Station Island, shall be known as " Water Lots „. The upset price of these lots shall be the same as C lots; such lots shall be filled and graded at the expense of the purchasers and according to a plan which may be hereafter agreed upon.

8. Title deeds shall be granted to purchases of lots in the form annexed to this Agreement.

9. This Agreement may be revised and amended by the Corean Authorities and the competent Foreign Authorities by common consent, and in such manner as experience shall prove to be necessary.

Form of Title Deed.

On consideration of the sum of .... dollars, the receipt of which is hereby acknowledged, the undersigned, acting on behalf of the Corean Government, hereby grants in perpetuity to , his heirs and assigns, the lot of land situated and described in the official plan of the Foreign Settlement as Lot N°. and containing square metres, on the following conditions:

Firstly. That the said , his heirs and assigns, shall pay in advance, on the day of in each year, to the Corean local Authorities of Chemulpo, the sum of dollars as rent.

Secondly. That the said, , his heirs and assigns, shall pay to the Chemulpo Municipal Council such further sum as it may be found necessary to collect as a tax for municipal purposes.

Thirdly. That every transfer of the said lot shall be made to no other person than a subject or citizen of a Treaty Power, and shall be executed before the competent Authorities of the transferrer and produced by the transferee to his competent Authorities.

Fourthly. That within the space of eighteen months, the said erects buildings on this lot, or makes improvements thereon to the value of not less than:

A lot, dollars, one thousand;

B lot, dollars five hundred;

C lot, dollars two hundred and fifty;

and that all buildings erected on this lot shall conform to the description given in Section 2 of this Agreement for tbe General Foreign Settlement at Chemulpo.

Fifthly. In case the holder of this title deed absents himself from Corea without making provision for the fulfilment of its conditions, the Corean Authorities may reenter into possession of this lot at any time after the rent, tax, or assessment due thereon shall have remained unpaid for more than one year. On such cases the Corean Government will advertise and sell the property by public auction, and, after reimbursing themselves and the Municipal Council for arrears of rent and taxes and costs of such sales, shall pay the balance over to the Authorities of the country to which the defaulter belongs.

Sixthly. (This clause to be inserted in the case of frontage or Water Lots only). The Corean Government reserve to themselves the right of filling in the ground in front of this lot for the purpose of extending the Foreign Settlement.

Done in duplicate, one copy being given to the purchaser and the other being retained by the Corean local authorities, this day of

(Signature of Corean Official).

On consideration of the grant of the above piece of ground, I the said hereby agree to fulfil the conditions attached to this title deed, and I further acknowledge myself bound to observe the Municipal Regulations of the General Foreign Settlement of Chemulpo under a penalty of twenty-five dollars for every breach thereof.

(Signature of Purchaser).

I , transferee of the said lot of ground, hereby agree to fulfil the conditions of this title deed, and I

further acknowledge myself bound to observe the Municipal Regulations of the General Foreign Settlement of Chemulpo under a penalty not to exceed twenty-five dollar for every breach thereof.

(Signature of Transferee).

Done at this day of (L. S.) (Signature of Kim Hong-Jip, Vice President, Corean Foreign Office). (L. S.) Signed Lucius H. Foote, U. S. Minister. (L. S.) Signed Harry S. Parkes, British Minister. (L. S.) (Signature of Takezoye Shinichiro, Japanese Minister Resident). (L. S.) Signature of Yüan Shih-k'ai, Chinese Resident.

INDICE

PARTE I.

I Privilegî degli stranieri.

PARTE II.

Sviluppo dei " settlements „ e loro ordinamento giuridico.

(Finito di stampare il giorno 27 aprile 1903)